

En ekstern evaluering av reformarbeidet i grunnskolen i Sarpsborg kommune: hovedrapport

Arve Negaard

**Høgskolen i Østfold
Oppdragsrapport 2011:2**

Online-versjon (pdf)

Utgivelsessted: Halden

Det må ikke kopieres fra rapporten i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Høgskolen i Østfold har en godkjenningsordning for publikasjoner som skal gis ut i Høgskolens Rapport- og Arbeidsrapportserier.

Høgskolen i Østfold. Oppdragsrapport 2011:2

© Forfatteren/Høgskolen i Østfold

ISBN: 978-82-7825-340-3

ISSN: 1504-5331

Innhold

1. Innledning.....	1
Oppdrag og mandat	1
Presiseringer og avgrensninger av mandatet.....	2
Design og metode.....	3
Sammendrag	5
2. Statens krav til grunnskoleskolen.....	13
Et normativt krav om en likeverdig og tilpasset opplæring	13
Et utdanningssystem som forsterker sosiale ulikheter	14
3. Om samfunnet i Sarpsborg kommune.....	15
Befolkning	15
Næringsliv, arbeid og inntekt	16
Utdanning	19
Fattigdom, inntekt og levekår for barn og unge	21
Sarpsborg kommunes situasjonsanalyse	28
4. Om grunnskolen i Sarpsborg kommune og gjennomstrømmingen av elever i videregående skole	29
Skoler og elever.....	29
Elevenes læringsresultater.....	31
Gjennomstrømmingen i videregående skole.....	36
5. Rammebetingelsene for reformene i grunnskolen	41
Oppgaver og økonomiske rammer for kommunesektoren.....	41
Oppgaver og økonomiske rammer i Sarpsborg kommune.....	42
Forankringen av reformprogrammet i Kommuneplan 2007-2020.....	48
Kommunens administrative organisering	50
6. Oppvekst- og utdanningspolitisk plattform for Sarpsborg kommune (OUP). ..	59
Konkretisering av kommuneplanens visjon	59
Politisk behandling av OUP	61
Struktur og hovedinnhold i OUP.....	61
Strategiske valg i plattformen	63
Resultatkvalitet.....	64
OUP som en reform av styring og ledelse i Sarpsborg kommune	66
6. Prosjekt Nærmiljøhuset	69
Innledning.....	69
Organisering av prosjektet	69
Formålet med prosjektet.....	69
Finansieringen av prosjektet.....	71
Planen for gjennomføring av prosjektet.....	72
Forarbeidet til Prosjekt Nærmiljøhuset	72

Gjennomføringen av prosjektet	73
Delprosjektene	75
Resultatene av prosjektet	79
Konklusjon	85
8. Tverrfaglig, tverrsektorielt og nivåovergripende samarbeid	87
Om samarbeid og tillit	87
Samarbeid i Sarpsborg kommune	90
Samarbeid mellom virksomheter	95
Samarbeid på kommunenivå	102
Statlig samordning av det tverrfaglige og tverrsektorielle samarbeidet	105
Konklusjon	115
9. Samarbeid skole-hjem	119
Innledning	119
Samarbeid på flere nivåer – den formelle strukturen	119
Foreldrenes holdninger til samarbeid mellom skole og hjem	121
Kommunens holdninger til samarbeidet mellom skole og hjem	123
Myndighetsutøving, tjenesteyting og partnerskap i skolen	129
10. Kvalitetssystemet	135
Forankringen av kvalitetsarbeidet	135
Sentrale begreper	136
Rollefordelingen mellom oppvekstsjef og Pedagogisk Fagsenter	141
Grunnlaget for klassisk kvalitetsteori	142
Opplæring som dialogbasert og kreativt arbeid	143
Organiseringen av kvalitetsvurderinger av skolene	143
Videre utvikling av kvalitetsvurderinger av skolene	145
11. Hva slags reform gjennomfører Sarpsborg kommune i oppvekstområdet?	149
Innledning	149
Prosess ovenfra og ned gjennom rasjonell, strategisk planlegging	149
Prosess nedenfra gjennom historiske forløp og kulturelle utviklinger	150
Hensikt å skape varige, gjennomgående endringer i organisasjonens praksis	150
Hensikt å kompensere for behovet for varige, gjennomgående endringer i organisasjonens praksis	151
Reformarbeidet i grunnskolen i Sarpsborg	153
Litteratur og andre kilder	157

1. Innledning

Oppdrag og mandat

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Sarpsborg kommune.

Sarpsborg kommune, ved seksjonssjef oppvekst Uno B. Larsen, inngikk i desember 2009, en avtale med Høgskolen i Østfold ved dekan Theo Schewe i Avdeling for økonomi, språk og samfunnsfag, om at Høgskolen i Østfold i 2010 skal gjennomføre en ekstern evaluering av Sarpsborg kommune reformarbeid i grunnskolen.

Høgskolen i Østfold engasjerte høyskolelektor Arve Negaard som hovedansvarlig for prosjektet. Amanuensis Kjeld Qvortrup har kontrollert manuskriptet og gitt nyttige kommentarer, og fortjener stor takk for det. Eventuelle feil og mangler er mitt ansvar.

Mandatet til Høgskolen i Østfold har tre delmål:

1. Høgskolen skal kartlegge og analysere forskjellene i læringsresultatene til grunnskoleelevene i Sarpsborg kommune med utgangspunkt i resultatene til skriftlig eksamen i 10. klasse.
2. Høgskolen skal evaluere Sarpsborg kommunes reformer i grunnskolen og tilknyttede virksomheter i oppvekstområdet.
3. Høgskolen skal bistå Sarpsborg kommune i å videreutvikle prosesser for endring og læring.

Etter ønske fra oppdragsgiver, har Høgskolen i Østfold levert to delrapporter i tillegg til denne hovedrapporten. Den første delrapporten er en evaluering av Prosjekt Nærmiljøhuset og berører alle de tre delmålene. Den andre delrapporten er en analyse av grunnskoleelevenes resultater til skriftlig eksamen i 10. klasse og gjennomstrømmingen i videregående skole. Den omhandler det første delmålet. Hovedrapporten har med et sammendrag av de to delrapportene og utdypende analyser av reformarbeidet i grunnskolen i Sarpsborg kommune.

Presiseringer og avgrensninger av mandatet

Med reformarbeidet i grunnskolen i Sarpsborg kommune, siktes det til operasjonaliseringen og gjennomføringen av de politiske vedtakene om grunnskolen i Sarpsborg kommune i Kommuneplan 2007-2020 og Oppvekst- og utdanningspolitisk plattform for Sarpsborg kommune, vedtatt i februar 2009.

Delprosjekt 1

Evalueringen av Prosjekt Nærmiljøhuset skal gjennomføres som et supplement til kommunens interne evaluering av prosjektet, med vekt på dets plass i reformarbeidet i grunnskolen i Sarpsborg kommune.

Delprosjekt 2

Kartleggingen og analysen av læringsresultatene til grunnskoleelevene i Sarpsborg kommune skal skje med utgangspunkt i resultatene til skriftlig eksamen i 10. klasse i de fire skriftlige fagene norsk hovedmål, norsk sidemål, engelsk og matematikk. Det skal være en komparativ analyse av eksamensresultatene til gutter og jenter i Sarpsborg og alle elevene i Sarpsborg, Østfold, hele landet, og kommuner som er sammenlignbare med Sarpsborg ut fra befolkningssammensetningen.

Kartleggingen og analysen skal også omfatte hvor stor andel av elevene i Sarpsborg som går direkte over fra grunnskole til videregående skole, gjennomstrømmingen i Sarpsborg kommune, og hvor stor andel som går direkte over fra videregående skole til høyere utdanning.

Hovedprosjektet

Hovedprosjektet skal utfylle og utdype de to delprosjektene gjennom stikkprøver og dokumentanalyser som kartlegger og analyserer Sarpsborg kommunes situasjonsforståelse og reformer.

Hovedprosjektet skal sette reformarbeidet inn i en historisk sammenheng, og analysere i hvilken grad det er en indre sammenheng i de ulike elementene i reformprogrammet, og i hvilken grad oppvekstområdet i Sarpsborg kommune beveger seg i retningen av reformprogrammets mål og strategier.

Hovedprosjektet skal i denne sammenhengen undersøke:

- Samsvaret mellom Sarpsborg kommunes situasjonsforståelse og reformvedtak, og resultatene av relevant forskning på grunnskoleområdet.
- Samsvaret mellom på den ene siden Sarpsborg kommunes situasjonsforståelse og reformvedtak, og på den andre siden skolelederes og læreres situasjonsforståelse og praksis.
- Behovet for langsiktighet og kontinuitet i reformarbeidet, sett i forhold til det handlingsrommet som statlig politikk gir til Sarpsborg kommune.

Design og metode

Hovedtrekkene ved designet er et casestudium med metode triangulering og med vekt på en analyse av situasjonen i Sarpsborg i 2010. . Metodetrianguleringen knytter seg til

- Systematisering og analyse av foreliggende og innhentede kvantitative data.
- Dokumentstudier av saker til politiske organ, planer og rapporter i Sarpsborg kommune, samt forskning om Sarpsborg og sammenlignbare kommuner.
- Spørreundersøkelser.
- Kvalitative intervju, strukturerte og ustrukturerte, med ulike spørreguide, av skoleledere, lærere, elever, foreldre, prosjektmedarbeidere, og andre administrativt ansatte i kommune, fylkeskommune og stat.
- Deltakende observasjon i møter i Prosjekt Nærmiljøhuset, i undervisning og under kvalitetsrevisjon

Prosjektet er et supplement til Sarpsborg kommunens eget evalueringsarbeid og bør leses i sammenheng med den interne evalueringen av Prosjekt

Nærmiljøhuset og Kvalitetsmeldingene for grunnskolen i Sarpsborg 2009 og 2010.

Våren 2010 utarbeidet Høgskolen i Østfold og Prosjekt Nærmiljøhuset sammen et felles spørreskjema for evalueringen av dette prosjektet. Alle delprosjektene svarte på spørreskjemaet. Denne spørreundersøkelsen er nærmere omtalt i Delrapport 1.

I forbindelse med hovedrapporten ble det i november gjennomført en spørreundersøkelse blant nitten ledere i skoler og barnehage. Svarene fra fire av disse lederne er fulgt opp gjennom utdypende intervjuer. Det er i alt gjennomført 27 intervjuer. De som ble intervjuet var fem foreldre og foreldrerepresentanter, fire ledere i skole og barnehage, fem ledere i andre enheter innen oppvekst i Sarpsborg kommune, åtte ansatte i den administrative ledelsen i Sarpsborg kommune, tre ansatte i Østfold fylkeskommune og to statsansatte.

De som har blitt intervjuet har dels blitt valgt ut for å supplere informasjon fra skriftlige kilder, dels blitt valgt ut etter snøballmetoden, der respondentene har informert om andre som har relevant informasjon.

For å skape den tryggheten for de intervjuede som i slike sammenhenger normalt er nødvendig få å få frem relevant informasjon, har de intervjuede blitt lovet anonymitet. Informasjonen fra intervjuene har blitt kategorisert og sammenfattet for bruk i denne rapporten.

Intervjuene har ikke siktet mot å få frem informasjon som er representativ for hele oppvekstområdet i Sarpsborg. Intervjuene har gitt et nærbilde av hvordan de valgte respondentene har opplevd både endringene i systemet for styring og ledelse i oppvekstsektoren, samarbeidet mellom skole og hjem, og det tverrfaglige, tverrsektorielle og nivåovergripende samarbeidet på oppvekstområdet.

Sammendrag

Statens krav til grunnskolen

Statens krav om at grunnskolen skal gi en likeverdig og tilpasset opplæring, og statens analyser som viser at utdanningssystemet forsterker sosiale ulikheter, stikk i strid med målene for opplæringen, er presentert i kapittel 2.

Sarpsborg kommune

Kapittel 3 omtaler samfunnsutviklingen i Sarpsborg, fra en tradisjonell industrikommune til en kommune der nesten 70 % av den yrkesaktive delen av befolkningen er tilsatt i tjenesteytende næringer. Innbyggertallet er på vel 50 000, utdanningsnivået er lavere enn for landsgjennomsnittet, inntektsnivået er lavt og antall arbeidsledige og uførtrygdete er forholdsvis høyt.

Grunnskolen i Sarpsborg kommune, eksamensresultater og gjennomstrømming i videregående skole

Kapittel 4 viser at elevtallet i grunnskolen i Sarpsborg har økt jevnt fra 5669 i skoleåret 2000-01 til 6534 i skoleåret 2009-10. Kapittelet viser hvordan elevene er fordelt på barnetrinnet og ungdomstrinnet i de 22 skoleenhetene i kommunen.

Hovedrapporten har et sammendrag av Delrapport 2 om eksamensresultatene fra grunnskolen og gjennomstrømmingen i videregående skole, til elever fra Sarpsborg kommune. Tabeller og kildehenvisninger for dette området er gjengitt i Delrapport 2, og det henvises til den.

Rapporten viser at eksamensresultatene fra grunnskolen ligger på det samme nivået som i andre bykommuner med en tilsvarende befolkningsstruktur, og litt lavere enn landsgjennomsnittet.

Det er store variasjoner i eksamensresultatene fra skole til skole i Sarpsborg, men skolene fordeler seg ulikt på skalaen i de forskjellige fagene.

Den kraftigste og mest gjennomgående variasjonen, er forskjellen mellom gutter og jenter, hvor jentene har gjennomgående høyere gjennomsnittskarakterer enn guttene. Funnene i Sarpsborg samsvarer med resultatene i Østfold, i hele landet og internasjonalt, men forskjellene mellom jenter og gutter er større i Sarpsborg, enn i Østfold og hele landet. Det er en utfordring for kommunen.

Mellom 95 % og 97 % av elevene som går ut av grunnskolen, fortsetter i videregående skole samme år. Andelen som begynner på allmennfaglig studieretning har økt de siste elleve årene, og har de siste to årene kommet opp i litt over halvparten.

For hele landet er det en vesentlig bedre gjennomstrømming i allmennfaglig studieretning enn i yrkesfaglig, og variasjonen innen de yrkesfaglige studieretningene er stor. Undersøkelsen har sett nærmere på Sarpsborgelevne fra årskullet som begynte i videregående skole i 2004 og hadde en ungdomsgaranti frem til 2009. I dette årskullet er det en markant forskjell mellom gjennomsnittstallene for gjennomstrømming i allmennfaglige og yrkesfaglige studieretninger.

Elevene fra Sarpsborg i allmennfaglige studieretninger i 2004-kullet har en gjennomstrømming som ligger litt over landsgjennomsnittet. Andelen som har fortsatt direkte fra videregående skole til høyere utdanning har i flere år vært høyere for elever fra Sarpsborg kommune enn for gjennomsnittet i Østfold og hele landet. Disse funnene er oppsiktsvekkende sett på bakgrunn av utdanningsnivået i Sarpsborg. Forskning har vist at både gjennomstrømmingen til elevene og elevenes resultater i videregående skole normalt er lavere når foreldrene har et lavt utdanningsnivå. Utdanningsnivået i befolkningen i Sarpsborg er vesentlig lavere enn landsgjennomsnittet.

Gjennomstrømmingen i yrkesfaglige studieretninger er lavere enn landsgjennomsnittet, men ikke lavere enn det en kan forvente ut fra utdanningsnivået til befolkningen i Sarpsborg kommune. Guttene har de svakeste resultatene. Her har kommunen en utfordring.

Rammebetingelsene for reformene i grunnskolen

Kapittel 5 viser hvordan sysselsettingen i Norge har økt fra 1970, mer i offentlig sektor enn i privat, og mest i kommunene. Økonomien i Sarpsborg har vært gjennom kraftige svingninger de siste ti årene. Allerede i 1997 vedtok bystyret visjonen om at Sarpsborg kommune skal være en foregangskommune når det gjelder oppvekstvilkår for barn og unge. I 2006 var økonomien god, kommunen vedtok en ambisiøs kommuneplan for perioden 2007-2020 og reformarbeidet i grunnskolen startet. Året etter begynte den økonomiske nedgangen og den forverret seg i de kommende årene. I 2010 ble et omfattende program for å redusere kostnadene satt i verk, sentraladministrasjonen ble omorganisert og planlagt redusert med 40 årsverk, samtidig med at denne evalueringen av reformarbeidet ble gjennomført.

Kommunen innførte en bestiller-utfører modell i 2000 med styring av virksomhetene etter markedsliknende prinsipper. Erfaringene var blandede, spesielt i forhold til komplekse oppgaver som krever et fleksibelt samarbeid på tvers av grensene mellom virksomheter og kommuneområder, og modellen ble vedtatt avvirket i 2009. Men arbeidet ut fra denne modellen har bidratt til å øke kompetansen i økonomistyring i hele organisasjonen.

Oppvekst- og utdanningspolitisk plattform for Sarpsborg kommune OUP

Kapittel 6 handler om innholdet i OUP, hvordan den har blitt utviklet, og hvordan den har blitt fulgt opp i andre planer og vedtak. OUP er et politikkdokument som angir et overordnet perspektiv på utviklingen av oppvekstområdet i Sarpsborg, med overordnede mål og strategier. Under

mottoet, hentet fra et afrikansk ordtak, ”Det trengs en hel landsby for å kunne oppdra et barn” inviterer plattformen til et bredt samarbeid i kommunen og mellom kommunen og andre aktører i lokalsamfunnet, om å utvikle veien videre. Plattformen introduserer nye perspektiv i styring og ledelse i Sarpsborg, der økonomisk teori, er supplert med perspektiver fra samfunnsvitenskapelig og pedagogisk teori.

Prosjekt Nærmiljøhuset

Kapittel 7 er et sammendrag av Delprosjekt 1 i denne undersøkelsen, der Prosjekt Nærmiljøhuset er evaluert. I dette prosjekt har kommunen invitert ansatte, elever, foreldre og lokalsamfunnet på å være med på å konkretisere og operasjonalisere målene i OUP. Hensikten var å vinne erfaring om hvordan en best kan samordne tjenester og mobilisere nærmiljøet for at barn og unge i Sarpsborg skal lykkes. Prosjektet var organisert slik prosjektteori anbefaler, og fulgte arbeidsformen i klassisk kvalitetsteori med bredt engasjement i den kreative planleggingsfasen, utprøving i liten skala, kontroll av virkningene, læring og korrigerende, eventuell ny planlegging, for å finne frem til noe som var godt nok til å gjennomføres som standard i daglig drift i full skala. (Deming 1986, Aune 2004). Prosjektet ble avsluttet i september 2010 og en rekke av delprosjektene ble videreført og innarbeidet i daglig drift.

Tverrfaglig, tverrsektorielt og nivåovergripende samarbeid

Kapittel 8 starter med en teoretisk drøfting av den nordiske modellen med et samarbeid ut fra fellesinteresser, tillit og normativ kontroll, som et alternativ til tradisjonell koordinering gjennom hierarki eller marked ut fra egeninteresse. Kapittelet fortsetter med å vise hvor langt Sarpsborg har kommet i gjennomføringen av det tverrfaglige, tverrsektorielle og nivåovergripende arbeidet ut fra stikkprøvene i undersøkelsen. Den viser eksempler på samarbeid på tvers av virksomhetsgrenser, på tvers av kommuneområdene i Sarpsborg, og på tvers av departementsgrensene i staten. Undersøkelsen viser at det er en sterk

prinsipiell vilje til samarbeid på tvers på alle de tre nivåene, respondentene forteller at samarbeidet utvikler seg i den retning OUP har angitt, men også at samarbeidet i praksis er varierende.

Samarbeid skole-hjem

Kapittel 10 åpner med en kartlegging av den formelle strukturen for samarbeidet mellom skole og hjem fra individnivået til landsnivået. Så fortsetter det med en fremstilling av funnene i undersøkelsen av både foreldrenes og de ansattes holdninger til skole-hjem samarbeidet. Undersøkelsen viser at det er store variasjoner i samarbeidet mellom skole og hjem. Enkelte steder er samarbeid et aktivt partnerskap knyttet til kjerneoppgavene til skole og foreldre, basert på gjensidig respekt, likeverd og nytte av samarbeidet. Andre steder forteller de intervjuede om en praksis der både foreldre og ansatte i kommunen, opptre ut fra en gjensidig ikke-innblandings strategi. Skolens oppgaver er en kombinasjon av myndighetsutøving, tjenesteyting og partnerskap med hjemmene. I kapittelet drøftes det hvilken betydning denne kombinasjonen av oppgaver kan ha for samarbeidet mellom skole og hjem.

Kvalitetssystemet

I kapittel 11 blir kvalitetssystemet til Sarpsborg kommune analysert med utgangspunkt i klassisk kvalitetsteori hos Deming 1986, Imai 1986, Juran 1992, Lindøe 1996 og Aune 2004. Analysen viser at Sarpsborg har organisert dette arbeidet på en måte som har åpnet for et interessant nybrottsarbeid i kvalitetsarbeid i skolen.

Kommunen har valgt en modell som legger vekt på at kvalitetsarbeidet må bygge på relevant og pålitelig styringsinformasjon, som kan legge grunnlaget for en informert og åpen faglig debatt om pedagogikk og metodikk ved den enkelte skolen. Kommunen har valgt å prioritere grundige kvalitetsvurderinger basert på

omfattende observasjoner i undervisningen på den enkelte skolen, samtaler med elevene og samtaler med og i personalet.

Kommunen har bygget opp en stab i Pedagogisk fagsenter som både gjennomfører kvalitetsrevisjoner, organiserer utdanning for personalet ut fra de behovene som blir avdekket, og leder læremiddelbasen. Kommunen har på denne måten skapt forbindelser som gjør det lettere å komme videre fra kvalitetsvurderinger og rapporter til praktisk forbedringsarbeid av opplæringen. Det har ellers vist seg å være et kritisk punkt i kvalitetsarbeidet både i offentlig og privat sektor.

Kommunen gjennomfører et nybrottsarbeid i det systematiske kvalitetsarbeidet, som har interessante muligheter i seg. Kapittelet avsluttes med anbefalinger om hvordan kvalitetsarbeidet kan utvikles videre.

Hva slags reform gjennomfører Sarpsborg kommune?

Rapporten avslutter i kapittel 11 med en drøfting av hvilken type reformarbeid Sarpsborg kommune faktisk gjennomfører. Drøftingen tar utgangspunkt i den svenske organisasjonsforskeren Nils Brunssons teorier (Brunsson 2002) og setter opp fire alternativer for reformarbeid:

Vi analyserer altså reformarbeidet i Sarpsborg ut fra fire alternativer:

- Prosess ovenfra og ned gjennom rasjonell, strategisk planlegging, eller
- Prosess nedenfra gjennom historiske forløp og kulturelle utviklinger
- Hensikt å skape varige, gjennomgående endringer i organisasjonens praksis, eller
- Hensikt å kompensere for behovet for varige, gjennomgående endringer i organisasjonens praksis

Drøftingen konkluderer med at reformarbeidet har kombinert de to første perspektivene, med stor vekt på å legge til rette for prosesser nedenfra. En rekke

sider ved reformarbeidet indikerer at det sikter mot å skape varige, gjennomgående endringer i kommunens praksis. Som i annet utviklingsarbeid, er det usikkert hvordan dette vil bli videreført i fremtiden. Men det er grunn til å tro at reformarbeidet i oppvekstsektoren i Sarpsborg ikke er noe som er i ferd med å bli avsluttet, men heller noe som nærmer seg slutten på begynnelsen av et kontinuerlig reformarbeid, med sikte på varige forbedringer i den daglige driften.

I sitt reformprogram har Sarpsborg kommune lagt til grunn at opplæring av barn og unge er et komplekst og langsiktig arbeid, som må vokse frem i et samspill mellom overordnet ledelse og bred samfunnmessig deltakelse. Reformarbeidet krever et nært samarbeid mellom skole og hjem, et tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid i Sarpsborg kommune, og et nivåovergripende samarbeid mellom Sarpsborg kommune og videregående skole og statlige enheter som NAV og politiet. Sarpsborg kommune har videre lagt til grunn at disse oppgavene krever et systematisk arbeid for å sikre og utvikle kvaliteten på opplæringen, gjennom en læringssløyfe, der alle involverte lærer av erfaring. Reformarbeidet i Sarpsborg er godt forankret i pedagogisk teori og organisasjonsteori. Det er en indre sammenheng og avhengighet mellom

- perspektivet som er lagt til grunn på barn og unges utvikling og opplæring,
- strategien som er valgt ved bruk av
 - fremvoksende endringsprosess med bred medvirkning
 - tverrfaglig, tverrsektorielt og nivåovergripende samarbeid
 - systematisk kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av tjenestene
- det praktiske utviklingsarbeidet i oppvekstområdet gjennom
 - tiltakene Prosjekt Nærmiljøhuset
 - Kvalitetssystemet med vekt på prosesskvalitet, opplæringskvalitet og læringssløyfer for de ansatte

Samtidig viser evalueringen at Sarpsborg kommune er helt i starten av et reformarbeid som kan og bør utvikles videre.

2. Statens krav til grunnskoleskolen

Et normativt krav om en likeverdig og tilpasset opplæring

Gjennom Opplæringslova er det vedtatt som norm at elevene skal ha en likeverdig grunnskoleopplæring (Opplæringslova § 1-1). Opplæringen skal være tilpasset evnene og forutsetningene til den enkelte eleven (Opplæringslova § 1-3).

Disse kravene til en tilpasset opplæring med likeverdige muligheter, er utdypet i Prinsipper for opplæringen i Læreplanverket for Kunnskapsløftet:

Tilpasset opplæring og likeverdige muligheter

Tilpasset opplæring innenfor fellesskapet er grunnleggende elementer i fellesskolen.

Opplæringen skal legges til rette slik at elevene skal kunne bidra til fellesskapet og også kunne oppleve gleden ved å mestre og nå sine mål.

Alle elever skal i arbeidet med fagene få møte utfordringer de kan strekke seg mot, og som de kan mestre på egen hånd eller sammen med andre. Det gjelder også elever med særlige vansker eller særlige evner og talenter på ulike områder. Når elever arbeider sammen med voksne og med hverandre, kan mangfoldet av evner og talenter bidra til å styrke både fellesskapets og den enkeltes læring og utvikling.

I opplæringen skal mangfoldet i elevenes bakgrunn, forutsetninger, interesser og talenter møtes med et mangfold av utfordringer. Uavhengig av kjønn, alder, sosial, geografisk, kulturell eller språklig bakgrunn skal alle elever ha like gode muligheter til å utvikle seg gjennom arbeidet med fagene i et inkluderende læringsmiljø. Tilpasset opplæring for den enkelte elev kjennetegnes ved variasjon i bruk av lærestoff, arbeidsmåter, læremidler samt variasjon i organisering av og intensitet i opplæringen. Elevene har ulike utgangspunkt, bruker ulike læringsstrategier og har ulik progresjon i forhold til nasjonalt fastsatte kompetansemål.

Bestemmelsene om spesialundervisning kommer til anvendelse når det er behov for en mer omfattende tilpasning enn den som kan gis innenfor den ordinære opplæringen.

(Oppl.l. § 1-2 og kap. 5, og læreplanverkets generelle del)

Her er det lagt til grunn at selv om opplæring er tilpasset og gir elevene likeverdige muligheter til å lære, vil likevel den kompetansen som elevene oppnår, kunne variere systematisk i forhold til kompetansemålene. Men systematiske og stabile forskjeller mellom hele grupper elever ut fra for eksempel i hvilken kommune de bor i, hvilket kjønn de har, eller hvilken sosioøkonomisk bakgrunn de har, kan imidlertid medvirke til at det stilles spørsmål ved i hvilken grad opplæringen har vært tilpasset og gitt elevene likeverdige muligheter.

Et utdanningssystem som forsterker sosiale ulikheter

Stortingsmelding 16 (2006-2007) bygger på norsk og internasjonal skoleforskning, og peker på at det er så store, systematiske og stabile forskjeller i grunnskoleresultatene i Norge for elever med ulikt kjønn og fra ulike sosiale grupper, at det er grunn til å rette et kritisk blikk mot hva årsakene kan være og hvilke svakheter utdanningssystemet har. Stortingsmeldingen peker på at utdanningssystemet i Norge forsterker sosiale ulikheter, og at det er et mål at det i større grad skal være et verktøy for sosial utjevning.

3. Om samfunnet i Sarpsborg kommune

Befolkning

Sarpsborg kommune hadde 52 159 innbyggere den 1.1. 2010.

Befolkningsveksten har vært jevn de siste tolv årene, med en netto øking på mellom 330 og 670 innbyggere per år. Før 2005 og hadde Sarpsborg et fødselsunderskudd, fra 2005 har kommunen hatt et fødselsoverskudd i tillegg til en netto innflytting. Antall innbyggere forventes fortsatt å øke jevnt i samme omfang per år i årene fremover.

Andelen innvandrere fortsetter også å øke. Den 1.1.1999 utgjorde innvandrerne 4,7 % av befolkningen i Sarpsborg. Den 1.1.2010 utgjorde de 12,5 % av befolkningen. Andelen innvandrere i aldersgruppen fra 0 til 16 år, har i den samme perioden økt fra 4,4 % til 15,4 %. Begrepet innvandrere omfatter her førstegenerasjons innvandrere uten norsk bakgrunn og andregenerasjons innvandrere (SSB KOSTRA).

Innvandringen til Sarpsborg kommune, og integreringen av innvandrerne, er nærmere undersøkt i Høgskolen i Østfolds oppdragsrapport 2009:2 (Negaard 2009:2).

Rapporten viser at innvandrerbefolkningen i Sarpsborg er forholdsvis ung, det er få over 50 år, og kjønnsballansen er god. De fleste kommer fra Bosnia-Hercegovina, deretter Irak, Polen, Serbia/Kosovo og Sverige. Innvandrerne bor spredd i hele kommunen, de fleste i sentrumsnære skolekretser. 41 % har kommet på grunn av flukt, 40 % på grunn av familie, 17 % på grunn av arbeid, 1 % på grunn av utdanning. Gruppen har store forskjeller i språk, kultur, utdanning, arbeid, inntekt og politiske holdninger, og opptrer ikke som en enhetlig gruppe.

Rapporten drøfter kommunens roller i integreringspolitikken, og integrering opp mot assimilering og segregering. Den peker på behovet for samarbeid mellom offentlige myndigheter, næringslivet, frivillige organisasjoner og enkeltpersoner. Rapporten gir en situasjonsrapport for områder som kan bidra til integrering, som oppveksttjenester, voksenopplæring og høyere utdanning, arbeid og inntekt, helsetjenester, og kulturtilbud. Rapporten viser at kommunen gjør et betydelig arbeid på flere av disse områdene, men at den samtidig har stor utfordringer. Ressurssituasjonen har blitt mer anstrengt, samtidig som kravene til tjenesteytingen øker.

Næringsliv, arbeid og inntekt

Næringslivet i Sarpsborg har vært gjennom store endringer de siste tiårene. Kommunen var en typisk industrikommune med store produksjonsbedrifter og et kompetent industrimiljø. Frem til 1970-tallet var opplæringen av de ansatte i stor grad en bedriftsintern opplæring, etter hvert supplert av yrkesskole og videregående skole.

Gradvis har antall industribedrifter og antall sysselsatte i industrien gått ned, og antall sysselsatt i tjenesteytende næringer økt. Tabellen 3.1 viser antall bedrifter i industri og bergverk i Sarpsborg kommune i 1999 og 2008. Bedriftene er delt inn etter antall sysselsatte. De minste har fra 0 til 4 sysselsatte, de største har 200 og flere sysselsatte. Tabellen viser at i løpet av perioden har antall bedrifter blitt redusert i alle grupper, bortsett fra bedrifter med fra 5 til 9 ansatte.

Tabell 3.1. Industribedrifter og sysselsatte i Sarpsborg kommune.

Kilde SSB regionalstatistikk

	1999	2008	Endring 1999-2008
	Antall bedrifter	Antall bedrifter	Antall bedrifter
0 - 4 sysselsatte	139	127	-12
5-9 sysselsatte	19	24	5
10-19 sysselsatte	18	15	-3
20-49 sysselsatte	17	15	-2
50-99 sysselsatte	8	5	-3
100-199 sysselsatte	4	3	-1
200 sysselsatte eller flere	8	5	-3

Tabell 3.2 viser at i 2007 sysselsatte industrien vel 28 % av alle sysselsatte, mens tjenesteytingen omfattet nesten 70 %. Sammenlignet med gjennomsnittene for Østfold og hele landet, har Sarpsborg fortsatt forholdsvis mange sysselsatt i industrien. Andelen ansatte i offentlig forvaltning er litt lavere enn gjennomsnittet for Østfold og hele landet. Sarpsborg er fortsatt en industrikommune, men industrien er ikke på langt nær så dominerende i arbeidslivet som tidligere.

Tabell 3.2 viser at i fjerde kvartal 2007 var 67 % av befolkningen i Sarpsborg mellom 15 og 74 år var sysselsatt. Andel registrerte arbeidsledige var på 2,0 % av arbeidsstyrken, og andel uførepensjonister var på 14,8 % av antall innbyggere mellom 16 og 66 år. Det gir litt lavere sysselsetting, litt større andel arbeidsledige og større andel uførepensjonister enn gjennomsnittet for Østfold fylke og hele landet.

Det bidrar til å forklare at den gjennomsnittlige bruttoinntekten for innbyggere i Sarpsborg over 17 år, var noe lavere enn gjennomsnittet for Østfold og hele landet i 2007.

Tabell 3.2. Arbeid og inntekt. Kilde:SSB Regionalstatistikk

	Kommunen	Fylket	Landet
Sysselsatte 15-74 år med bosted i kommunen. 4. kvartal 2007. Prosent av befolkningen	67	68	72
Menn	71	72	75
Kvinner	63	64	68
Registrerte arbeidsledige som andel av arbeidsstyrken, årsgjennomsnitt. 2008. Prosent	2,0	1,9	1,7
Menn	2,1	2,0	1,8
Kvinner	1,9	1,9	1,6
Netto innpendling til Sarpsborg. 2007	-1 691	--	--
Andel uførepensjonister 16-66 år. 2007. Prosent	14,8	13,5	10,2
Bruttoinntekt per innb. 17 år og over. 2007	282 200	292 600	322 500
Menn	344 400	360 200	398 400
Kvinner	222 500	228 300	248 400
Sysselsatte med arbeidssted i kommunen, fordelt på næring 2007. Prosent			
Primær	1,6	2,6	3,2
Sekundær	28,3	25,7	20,7
Tertiær	69,5	71,2	75,7
Sysselsatte med arbeidssted i kommunen, fordelt på sektor. 2007. Prosent			
Offentlig forvaltning	27,6	28,6	28,7
Privat sektor og offentlige foretak	72,4	71,4	71,3

Utdanning

Da utdanning i stor grad skjedde gjennom bedriftsintern opplæring og fagbevegelsens kurs, kunne både arbeidere, politikere og andre ledere med stolthet fremheve at selv om de bare hadde folkeskolen som formell utdanning, hadde de skaffet seg de kunnskapene og den kompetansen som de trengte gjennom livets skole.

For barn og unge som vokser opp i dag, er situasjonen en annen. Endringene i arbeidslivet har ført med seg endringer i behovet for formell utdanning.

Arbeidslivet, både i offentlig og privat sektor, etterspør i større grad arbeidssøkere med fullført formell yrkesutdanning fra videregående skole eller institusjoner for høyere utdanning. SSBs regionalstatistikk viser at andelen som har høyere utdanning blant innbyggerne over 16 år i Sarpsborg, fortsatt er lavere enn gjennomsnittet for Østfold og hele landet.

Tabell 3.3 viser at utdanningsnivået har blitt høyere for kvinner enn for menn, både i Sarpsborg, i Østfold og i landet som helhet. Det har antagelig sammenheng, både med veksten i tjenesteytende næringer som tradisjonelt har rekruttert forholdsvis mange kvinner, og de økte kravene til fagutdanning og høyere utdanning i stadig flere stillinger også innen tjenesteyting.

Tabell 3.3. Andel innbyggere, 16 år og eldre, med høyere utdanning.
Kilde SSB regionalstatistikk 2008 Prosent

	Sarpsborg	Østfold	Landet
Andel av befolkningen 16 år og eldre med høyere utdanning 2008. Prosent	18,4	20,2	25,9
Menn	16,9	18,7	23,9
Kvinner	20,0	21,7	27,8

Sammenligner en Sarpsborg kommune med de store kommunene i landet, ut over de fire største byene, bekrefte dette bildet. Disse kommunene inngår i KOSTRAs kommunegruppe 13, og omfattet i 2007 39 kommuner. I Høgskolen i Østfold Oppdragsrapport 2007:4 er blant annet utdanningsnivået i Sarpsborg sammenlignet med disse kommunene. Av de 39 kommunene i denne gruppen, var Sarpsborg en av de tre med flest innbyggere med grunnskole som høyeste utdanning, og en av de fire med færrest innbyggere med høyere utdanning.

Rapporten sammenligner grunnskoleresultatene i Sarpsborg med resultatene i de åtte kommunene i denne gruppen med en befolkningsstruktur som likner mest på Sarpsborgs, med hensyn til utdanningsnivå i 2005 og levekår i 2006.

Utdanningsstatistikken for 2009 bekrefter at mønsteret fra 2005 i hovedsak er videreført. Tabell 3.4 viser utdanningsnivået for befolkningen over 16 år i hele landet, i Sarpsborg og de åtte kommunene Sarpsborg ble sammenlignet med, samt gjennomsnittet for de ni. Tabellen viser at alle de ni har flere innbyggere enn landsgjennomsnittet med grunnskolen som høyeste utdanning, og færre med høyere utdanning. Sorterer man de ni kommunene etter hvem som har størst andel innbyggere med grunnskolen som høyeste utdanning, og færrest med høyere utdanning, kommer Sarpsborg i begge tilfeller på tredje plass, etter Ringsaker og Nedre Eiker.

Tabell 3.4. Utdanningsnivå i befolkningen. Kilde: SSB Utdanning

Personer 16 år og over etter utdanningsnivå og bostedskommune. 2009

Bosteds- kommune	Antall personer					Prosent		
	I alt	Grunn- skole nivå	Videre- gående skoles nivå	Univer- sitets- og høgskole nivå	Uoppgitt eller ingen ut- danning	Grunn- skole nivå	Videre- gående skoles nivå	Univer- sitets- og høg- skole nivå
Hele landet	3 877 727	1 097 508	1 578 111	1 002 877	199 231	29,8	42,9	27,3
Sarpsborg	41 866	14 562	17 771	7 712	1 821	36,4	44,4	19,3
Halden	23 308	7 615	9 995	4 952	746	33,8	44,3	21,9
Moss	24 266	7 558	9 667	5 636	1 405	33,1	42,3	24,7
Fredrikstad	59 280	19 143	24 327	13 464	2 346	33,6	42,7	23,6
Ringsaker	26 127	9 506	11 188	4 714	719	37,4	44,0	18,6
Nedre Eiker	17 837	6 299	7 471	3 215	852	37,1	44,0	18,9
Sandefjord	34 590	10 141	15 084	7 742	1 623	30,8	45,8	23,5
Porsgrunn	28 115	8 604	12 392	6 227	892	31,6	45,5	22,9
Skien	41 793	13 213	17 914	9 215	1 451	32,8	44,4	22,8
Rana	20 291	7 122	8 664	4 135	370	35,8	43,5	20,8
Sum 9 kom.	275 607	89 201	116 702	59 300	10 404	32,4	42,3	21,5

I prosentberegningen er personer med uoppgitt eller ingen fullført utdanning ikke medregnet

I videregående opplæring er også personer med påbygging på videregående utdanning, som ikke er godkjent som høyere utdanning, medregnet.

Fattigdom, inntekt og levekår for barn og unge

Fattigdom kan defineres og måles på forskjellige måter, som gir svært forskjellige resultater. I SSBs magasin Samfunnspeilet nr 2 fra 2009 skriver Tom Morten Normann om det vanskelige fattigdomsbegrepet:

Hva er det politikerne egentlig vil bekjempe når de snakker om å avskaffe og bekjempe fattigdom? Fattigdom kan defineres og måles på mange ulike måter. Det vanligste er å måle inntekten. Da kan man få alt fra 2 til

13 prosent fattige i Norge. Men fattigdom kan også bety dårlige levekår og mangel på goder. Selv om lav inntekt og levekårsproblemer henger tett sammen, er de også to atskilte forhold. (Samfunnsspeilet 2009:2)

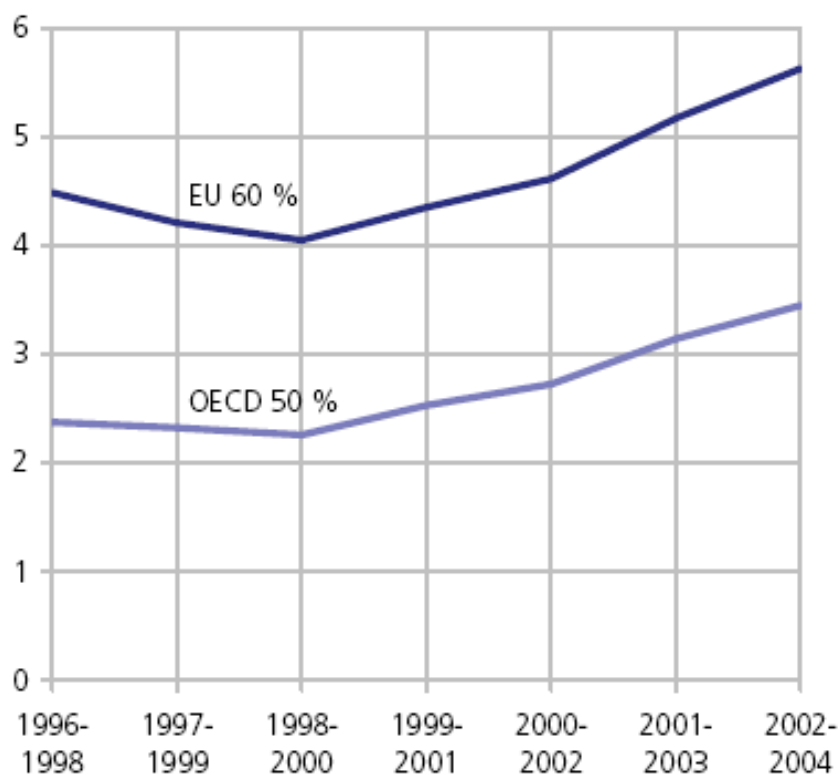
I denne rapporten brukes de foresattes inntekt etter skatt som en indikasjon på om barn opplever fattigdom og levekårsproblemer. Fattigdom er i denne sammenhengen et relativt begrep. Hvem som er fattige er ikke bare avhengig av om familiene kan skaffe seg grunnleggende goder som hus, klær og mat. Hvem som er fattige er også avhengig hvem som har ressurser til å kunne delta i alminnelige sosiale aktiviteter i samfunnet. De som opplever at de ikke kan delta i det sosiale livet til det store flertallet i samfunnet, fordi det koster for mye i forhold til deres inntekt, fremstår som fattige i dette samfunnet.

Det er vanlig å legge medianinntekten i samfunnet som blir undersøkt, til grunn for å beregne hvor stor andel av befolkningen som skal anses som fattige. Median finner en ved å sortere alle innbyggerne etter inntekt. Den som ligger midt på denne listen, har medianinntekten. Medianinntekten gir i denne sammenhengen et riktigere bilde av den alminnelige inntekten i et samfunn enn gjennomsnittsinntekten, som en finner ved å summere inntektene til innbyggerne og dele på antall innbyggere. Ved en gjennomsnittsberegning av inntekten i en kommune, kan noen få svært rike innbyggere få en uforholdsmessig stor innflytelse på beregningen.

Både OECD og EU legger medianinntekten til grunn for beregning av lavinntekt. OECD definerer lavinntekt som 50 % av medianinntekten, etter at husholdningsinntekten er korrigert for størrelsen og sammensetningen av husholdningen. EU setter grensen for lavinntekt noe høyere, ved 60 % av medianinntekten, men legger til gjengjeld inn større utgiftsbesparelser når flere personer bor sammen, enn det OECD gjør. Figur 3.5 nedenfor viser andelen barn i fattige husholdninger i Norge ut fra de to målemetodene.

Figur 3.5 Andel barn 0-15 år i Norge med vedvarende lavinntekt (treårsperioder) 1996-2004. EUs og OECDs målemetode for lavinntekt.

Kilde: SSB Rapport 2007/33



Figur 3.5 viser at andelen barn med vedvarende lavinntekt varierer ut fra de to målemetodene, men begge viser at andelen har økt fra perioden 1998-2000 til perioden 2002-2004.

SSB har i Rapport 2007/33 undersøkt andelen barn og unge som lever i familier med vedvarende lavinntekt i storbyområdene i Norge. I denne sammenhengen er Fredrikstad og Sarpsborg sammen regnet som ett storbyområde. Siden forskjellene mellom Sarpsborg og Fredrikstad er små, er denne undersøkelsen av interesse også for Sarpsborg. (SSB Rapport 2007/33)

Tabell 3.6 er basert på EUs målemetode og viser at antall barn fra 0 til 15 år, som har levd i familier med lavinntekt i tre år eller mer, økte både i antall og

andel fra perioden 1996-1998 til perioden 2002-2004. Den økte både i Sarpsborg/Fredrikstad, i alle de andre storbyområdene i landet, og i landet som helhet. Vi er inne i en periode der forskjellene mellom folk er i ferd med å bli større igjen.

Tabellen viser samtidig at det er forskjeller mellom storbyområdene. I Oslo i perioden 2002-2004, hørte 10,8 % av alle barn hjemme i familier med lavinntekt. Men tar man bort barn fra ikke-vestlige familier, og sitter igjen med barn som er innfødte i Norge og som kommer fra andre vestlige land, er det bare 3,3 % av disse barna som bor i familier med lavinntekt. Fattigdomsproblemet i Oslo gjelder med andre ord i stor grad innvandrerne fra ikke-vestlige land. Det gjaldt selvfølgelig ikke alle, siden innvandrere fra ikke-vestlige land i denne perioden utgjorde 25,8 % av alle barn i Oslo, men det gjaldt for mange av dem.

I Sarpsborg og Fredrikstad er bildet et annet. Her er fattigdommen jevnere fordelt mellom barn med bakgrunn fra ikke-vestlige land, og barn som er innfødt i Norge og som kommer fra andre vestlige land. Fattigdommen er ikke et innvandrersproblem alene, det er et alminnelig problem. Andelen barn fra fattige familier er større i Oslo og Drammen enn i Sarpsborg/Fredrikstad. Men andelen fattige barn som er innfødte i Norge fra andre vestlige land, er større i Sarpsborg/Fredrikstad enn i noen av de andre storbyområdene, og i landet som helhet. Den er på 4,8 % i Sarpsborg/Fredrikstad, deretter kommer Porsgrunn/Skien og Drammen med 4,3 %, og så følger resten på tretallet. (SSB Rapport 2007/33:55)

Tabell 3.4. Andel og antall barn 0-15 år med vedvarende lavinntekt i periodene 1996-1998 og 2002-2004. EUs målemetode. Storbyer.

Kilde: SSB Rapport 2007/33

	Lavinntekt 1996-1998		Lavinntekt 2002-2004		Lavinntekt 2002-2004 ekskl. barn med ikke-vestlig landbakgrunn		Andel barn 0-15 år med ikke-vestlig landbakgrunn i treårsperioden	
	Andel barn 0-15 år	Antall barn 0-15 år	Andel barn 0-15 år	Antall barn 0-15 år	Andel barn 0-15 år	Antall barn 0-15 år	Andel 1996-1998	Andel 2002-2004
Hele landet	4,5	33 955	5,6	43 710	3,9	28 452	4,5	6,3
Oslo	8,1	5 746	10,8	7 815	3,3	1 780	21,1	25,8
Drammen	7,6	623	10,3	897	4,3	299	14,1	19,9
Porsgrunn/ Skien	5,0	661	7,0	937	4,3	540	4,6	7,5
Fredrikstad/ Sarpsborg	5,4	935	6,7	1 271	4,8	851	2,7	6,4
Kristiansand	5,2	675	5,6	764	3,9	484	7,0	8,5
Stavanger/ Sandnes	4,4	1 312	5,2	1 608	3,3	945	5,4	7,2
Trondheim	4,6	1 131	5,1	1 307	3,4	821	4,0	5,1
Bergen	4,0	1 559	5,0	2 053	3,6	1 391	3,8	5,3
Tromsø	3,2	337	4,2	468	3,5	381	1,3	2,1

Det er små forskjeller mellom Fredrikstad og Sarpsborg. For barn i alderen 0-15 år, med unntak av barn med ikke-vestlig landbakgrunn, var det i perioden 2002-2004 i begge kommunene 4,8 % som bodde i familier med lavinntekt. I Fredrikstad var det 6,6 % av alle barn i alderen 0-15 år som i den samme perioden bodde i familier med lavinntekt, og i Sarpsborg var den tilsvarende andelen 6,9 % av alle barn. (SSB Rapport 2007/33:80)

I Sarpsborg kommune er det grunn til å utvikle en alminnelig politikk med vekt på hvordan en skaper et likeverdig og tilpasset oppvekst- og læringsmiljø, for alle barn fra familier med lavinntekt.

Det er en krevende oppgave. På den ene siden har antall barn og unge i lavinntektsfamilier økt. På den andre siden har også den materielle velstanden økt.

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA, har spurt hva det betyr for barn i Norge å vokse opp i en familie som har betydelig lavere inntekt enn familier flest. NOVA har undersøkt levekårene til barn i familier som i år 2000 hadde en inntekt på under 60 % av medianinntekten, og sammenlignet dem med en kontrollgruppe som representerer et tverrsnitt av befolkningen. Familiene har blitt intervjuet i 2003, 2006 og 2009, slik at undersøkelsen gir et bilde av hvordan levekårene har utviklet seg over tid. Undersøkelsen har blitt presentert i NOVA rapport 10/10 om barn og unges levekår i lavinntektsfamilier.(NOVA 10/10)

Selv om lavinntektshusholdningene hadde en positiv inntektsutvikling fra 2000 til 2007, var de absolutte forskjellene i forhold til kontrollgruppen, fortsatt like store.

Blant elevene både i grunnskolen og videregående skole, er det små forskjeller i trivsel, de aller fleste sier at de trives godt på skolen, men gjennomsnittskarakterene de oppgir er lavere for lavinntektsutvalget enn kontrollutvalget, og frafallet i videregående skole er større. Blant 16-18 åringer i lavinntektsutvalget har vel 12 % sluttet på skolen, mot 5 % i kontrollutvalget. Det er en større andel av den norske ungdommen i lavinntektsutvalget som slutter enn av innvandreringdommen. (NOVA 10/10: 9-18)

Rapporten har et kapittel om barns opplevelse av familieøkonomien og egne materielle ressurser. Det er vanligere at barn fra lavinntektsfamilier sier at de opplever at de har dårlig økonomi, men overraskende mange mente at familiene klarte seg bra, også der foreldrene meldte at de hadde vondt for å klare seg. Forskerne spør hva årsakene til dette kan være, og peker på at det kan komme av

at foreldrene skjerner barna, eller at barna vegrer seg for å fortelle om eventuelle negative opplevelser både for å beskytte seg selv og foreldrene sine, eller at de mindre barna ikke er så berørt av pengefattigdom som man skulle tro. (NOVA 10/10: 176)

Hvis barn fra lavinntektsfamilier forsvare seg og sine foreldre gjennom måten de svarer på, kan det gi metodiske utfordringer, både for samfunnsvitere og pedagoger. Benekter de problemer som de faktisk har, kan både forskere og pedagoger trekke feil slutninger ut fra et misvisende grunnlag. Forskingen kan gi et for uproblematisk bilde og pedagogen kan velge en uhensiktsmessig tilnærming. Holder barn og unge seg unna fritidsaktiviteter med begrunnelsen at de ikke er interessert, mens den underliggende årsaken er at de ikke har råd til å delta, hjelper det ikke med motivering.

Mona Sandbæk peker på at kostnadsnivået på ulike aktiviteter for barn og unge er i ferd med å bli svært høyt. (NOVA 10/2010:249). Da blir det også vanskeligere å komme fra en lavinntektsfamilie.

NOVA rapporten konkluderer med at det er risiko forbundet med å vokse opp i familier med lav inntekt, men de fleste lavinntektsforeldre gjør sitt beste for at barna skal få en så vanlig barndom som mulig. Det kan bidra til at konsekvensene av lavinntekt blir mindre for barna enn de ellers ville vært.

Rapporten anbefaler en kontinuerlig oppmerksomhet på å bevare de generelle velferdsgodene, som at grunnskolen skal være gratis, og unngå å bidra til kjøpepress. Det er viktig at både barnehage og skolefritidsordning er tilgjengelig for alle til en overkommelig pris. For å ivareta barns behov, kan det også være nødvendig med målrettede, individuelle tiltak. Samtidig bør oppmerksomheten rettes mot strukturelle forhold som fører til lavinntekt. Det siste punktet sikter hovedsakelig mot statlig politikk, mens de første er innenfor kommunenes oppgaver og ansvarsområde.

Sarpsborg kommunes situasjonsanalyse

I Oppvekst- og utdanningspolitisk plattform for Sarpsborg kommune, vedtatt av bystyret i Sarpsborg den 12.2.2009, pekes det innledningsvis på at kommunen har følgende hovedutfordringer:

- Sarpsborg har et utdanningsnivå i befolkningen som er lavere enn det er i de fleste kommuner som den sammenligner seg med.
- Sarpsborg har gjennomgående lavere levekår enn det en finner i sammenlignbare kommuner.
- Sarpsborg har en relativ stor andel ”drop-out” fra videregående skole.
- Sarpsborg kommune har hatt en større vekst i andel minoritetsspråklige innbyggere over kort tid, enn det en finner i de kommunene den sammenligner seg med.

Sarpsborg kommunes analyse av samfunnsutviklingen i kommunen, har godt samsvar med de hovedtrekkene i det en finner i forskning på dette området.

4. Om grunnskolen i Sarpsborg kommune og gjennomstrømmingen av elever i videregående skole

Skoler og elever

Tabell 4.1 viser antall grunnskoleelever ved grunnskolene i Sarpsborg kommune, de ti siste skoleårene. Antall elever er fordelt på hovedtrinnene 1.-7. klasse og 8.-10. klasse. Tabellen viser at i løpet av tiårs perioden har elevtallet på barntrinnet økt med 415 elever, det vil si 10 %, elevtallet på ungdomstrinnet har økt med 450 elever, det vil si 24 %. Den samlede veksten i hele grunnskolen var på 865 elever, det vil si 12 %. Statistikken viser at fordelingen mellom gutter og jenter er jevn.

Tabell 4.1. Antall elever i grunnskolene i Sarpsborg kommune, fordelt på hovedtrinn, skoleårene 2000/2001 – 2009/2010. Kilde: GSI

År	Sum 1.- 7.	Sum 8.- 10.	Alle elever
	I alt	I alt	I alt
2009-10	4 516	2 018	6 534
2008-09	4 574	1 983	6 557
2007-08	4 511	1 952	6 467
2006-07	4 436	1 951	6 387
2005-06	4 414	1 901	6 338
2004-05	4 427	1 850	6 293
2003-04	4 396	1 804	6 218
2002-03	4 266	1 730	6 000
2001-02	4 202	1 621	5 827
2000-01	4 101	1 568	5 669

Tabell 4.2 viser hvordan grunnskoleelevene i skoleåret 2009-2010 var fordelt på de 22 skoleenheter i Sarpsborg kommune som er registrert i GSI. Av disse 22 enhetene, er Navestad en grendeskole under Hafslund barneskole, med elever på 1.-4. årstrinn. Ullerøy har også elever på 1.-4. årstrinn, og har felles

administrasjon med Hornes skole. Tunhaug er en spesialpedagogisk enhet som ligger under Spesialpedagogiske tiltak i kommunen og der elevene skal være registrert på skolene der de hører hjemme. Ved begynnelsen av skoleåret 2009-2010 hadde Sarpsborg kommune ut fra dette i alt tretten barneskoler, fem ungdomsskoler og en kombinert skole. Våren 2010 ble ungdomsskolen og barneskolen på Sandbakken slått sammen og heter nå Sandbakken barne- og ungdomsskole. Tabellen nedenfor viser tallene for de to skolene hver for seg. Navnet på ungdomsskolen i tabellen kan derfor virke noe misvisende.

Tabell 4.2. Antall elever i grunnskoler i Sarpsborg kommune, skoleåret 2009-2010, fordelt på skoleenheter og hovedtrinn. Kilde: GSI

Navn	Sum 1.- 7.	Sum 8.- 10.	Alle elever
	I alt	I alt	I alt
Sarpsborg	4 516	2 018	6 534
Grålum barneskole	374	0	374
Grålum ungdomsskole	0	335	335
Hafslund barneskole	407	0	407
Hafslund ungdomsskole	0	367	367
Hafslundsøy barneskole	239	0	239
Hannestad barneskole	260	0	260
Hornnes barneskole	307	0	307
Jelsnes barneskole	63	0	63
Kruseløkka ungdomsskole	0	464	464
Kurland barneskole	552	5	557
Lande barneskole	503	0	503
Navestad barneskole	51	0	51
Sandbakken skole	286	0	286
Sandbakken barne- og ungdomsskole	0	316	316
Sandesundsveien barneskole	365	0	365
Tindlund barneskole	353	0	353
Tindlund ungdomsskole	0	323	323
Tunhaug skole	0	5	5
Ullerøy barneskole	54	0	54
Varteig barne- og ungdomsskole	225	203	428
Alvimhaugen barneskole	175	0	175
Borgen barneskole	302	0	302

Tabellen viser at elevtallet på barnetrinnet varierer, fra 63 på Jelsnes til 552 på Kurland. På ungdomstrinnet er elevtallet jevnere og varierer fra 203 på Varteig barne- og ungdomsskole, til 464 på Kruseløkka ungdomsskole.

Elevenes læringsresultater

Innledning

Delrapport 2 i dette prosjektet omfatter en analyse av elevenes læringsresultater ut fra elevenes karakter til skriftlig grunnskoleeksamen i fagene norsk hovedmål, norsk sidemål, engelsk og matematikk. Delrapport 2 er på vel 60 sider, der elevenes resultater er dokumentert gjennom tabeller og kommentert mer i detalj med kildehenvisninger. Nedenfor følger et sammendrag av denne rapporten. De som ønsker ytterligere detaljer, henvises til Delrapport 2.

Karakterene som indikator eller resultatmål

I kapittel 5 i Delrapport 2 drøftes et i hvilken grad karakterene kan brukes som indikator på om kompetansemålene til grunnskolen er nådd. Det er systematiske forskjeller mellom skoler og kommuner i bruk av standpunktkarakterene. Standpunktkarakterene er ikke pålitelige nok til som indikasjoner på at resultatene faktisk er forskjellige, og er derfor ikke brukt i denne undersøkelsen.

Karakterfastsettingen i de sentralt gitte skriftlige avgangseksamener i norsk, matematikk og engelsk, er derimot mer pålitelig og de er relevante som indikatorer på elevenes læringsresultater. Men å bruke dem som resultatmål, og som grunnlag for straff og belønning av den enkelte skolen, kan for det første være urimelig. Elevers resultater er ikke bare betinget av skolens innsats, men også av elevenes forutsetninger for læring, som kan variere fra skole til skole. Brukes elevenes eksamensresultater som resultatmål, kan for det andre føre til uønskede målforskyvninger. Eksamenskarakterene, og endringene i

eksamenskarakterer over tid, kan derimot være en viktig brukes som en indikator på skolens resultater.

Sarpsborg sammenlignet med Østfold og hele landet over tid

Gjennomsnittskarakterene våren 2009 til skriftlig eksamen i de fire fagene norsk hovedmål, norsk sidemål, engelsk og matematikk i Sarpsborg, varierte fra 3,1 til 3,5. Gjennomsnittskarakterene i Sarpsborg lå fra 0,0 til 0,1 poeng under gjennomsnittet for Østfold og fra 0,2 til 0,3 poeng under gjennomsnittet for landet. Karakterene i Sarpsborg ligger gjennomgående under gjennomsnittet for landet, og på eller under gjennomsnittet i Østfold.

Det er en rekke faktorer som påvirker elevenes eksamensresultater, og som både kan forsterke og nøytralisere hverandre. Det trenger derfor ikke være et samsvar mellom skolens innsats og utviklingen av elevenes gjennomsnittskarakterer fra den ene året til det andre. I kapittel 6 er elevenes gjennomsnittskarakterer i perioden fra skoleåret 2003-04 til skoleåret 2009-10 analysert. Gjennomsnittet for hele denne perioden viser at elevene i Sarpsborg ligger 0,2 poeng under landsgjennomsnittet i norsk hovedmål og 0,1 poeng under landsgjennomsnittet i de tre øvrige fagene. I alle de fire fagene har elevene i Sarpsborg ligget på eller over landsgjennomsnittet fra ett og opp til tre år i perioden fra skoleåret 2003-04 til skoleåret 2009-10. Forskjellene er med andre ord ikke store.

Sarpsborg og sammenlignbare kommuner

Vi har tidligere pekt på at det er en samvariasjon mellom utdannings- og inntektsnivået til foreldrene, og elevenes skolerresultater. I kommuner med tilsvarende befolkningssammensetning som Sarpsborgs, har elevene i perioden fra 2004 til 2010 tilsvarende gjennomsnittskarakterer til skriftlig eksamen som elevene i Sarpsborg. I kapittel 7 er Sarpsborg sammenlignet med de åtte store kommunene i Norge som har et utdannings- og inntektsnivå som ligner mest på Sarpsborgs. I disse kommunene varierer gjennomsnittskarakterene for perioden

fra 2003-04 til 2009-10 med fra 0,1 poeng i norsk hovedmål og engelsk, 0,2 poeng i matematikk, til 0,3 poeng i norsk sidemål.

Sarpsborg var blant kommunene i gruppen med høyest karakter i norsk sidemål, i midtgruppen i matematikk, og i den laveste gruppen i norsk hovedmål og engelsk, hvor variasjonen bare var på 0,1 poeng. Variasjonen i denne gruppen var liten, og Sarpsborgs resultater representerte et gjennomsnitt i gruppen. Det er altså ingen grunn til å si at elevenes resultater til skriftlig grunnskoleeksamen i Sarpsborg, skiller seg ut fra eksamensresultatene til elever i sammenlignbare kommuner. Det betyr imidlertid ikke at Sarpsborg og sammenlignbare kommuner er uten utfordringer i grunnskolen.

Eksamensresultatene for skolene i Sarpsborg

Går en inn i karakterstatistikken for den enkelte skolen i Sarpsborg, slik det er gjort i kapittel 8, ser en at det er store variasjoner fra skole til skole, og ved den samme skolen fra år til år.

Siden bare en del av elevene trekkes ut til skriftlig eksamen i det enkelte fag hvert år, kan en ikke regne med at resultatene er representative for hele skolen. I undersøkelsen har en derimot brukt gjennomsnittskarakterene ved den enkelte skolen for hele perioden fra 2004 til 2010, og analysert trenden over tid. Men det understrekes at også disse tallene må brukes med forsiktighet.

Undersøkelsen viser at gjennomsnittskarakterene for hele perioden på syv år ved de seks skolene, varierer med 0,3 poeng i norsk hovedmål og norsk sidemål, 0,1 poeng i engelsk og 0,5 poeng i matematikk. Det er som forventet.

Det som er mer bemerkelsesverdig, er at skolene fordeler seg ulikt på karakterskalaen i de fire fagene. Karaktervariasjonen mellom skolene kan ha sammenheng med variasjoner i elevenes familiebakgrunn, foreldrenes utdanningsnivå og andelen elever som er innvandrere eller barn av innvandrere.

Men siden alle skolene har enkelte gode resultater, er det også et tegn på at alle skolene i Sarpsborg har et potensial for å skape gode resultater.

Fordelingen av karakterene på skalaen fra 1 til 6

Gjennomsnittsberegninger alene gir ikke et fullstendig bilde av elevenes resultater. Skal en vurdere hvilke muligheter elevene har til å lykkes i videregående skole, må en også se på hvordan karakterene fordeler seg på skalaen fra 1 til 6. I kapittel 9 viser undersøkelsen at selv om gjennomsnittskarakteren ikke forandrer seg nevneverdig fra det ene året til den andre, kan karakterfordelingen gjøre det.

Det er lite hensiktsmessig å rette et reformarbeid inn mot gjennomsnittseleven, når det som kjennetegner elevgruppen er spredningen. Spredningen krever et differensiert reformarbeid, som både er rettet inn mot de elevene som får karakter 1 og 2, de som får 3 og 4 og de som får 5 og 6.

Fra 2009 til 2010 er det en større andel elever i Sarpsborg kommune som får karakterene 1 og 2 i norsk hovedmål, norsk sidemål og engelsk. I matematikk blir andelen redusert, men er fortsatt på 29,2 %. Det gir grunn til å videreføre reformarbeidet i forhold til gruppen elever som ligger på karakterene 1 og 2.

Eksamensresultatene for gutter og jenter

Går en inn på forskjellene mellom gutter og jenter, slik det er gjort i kapittel 10, kommer det frem ny sider ved dette bildet.

Den kraftigste og mest gjennomgående variasjonen i gjennomsnittskarakterer, er forskjellen mellom gutter og jenter. Funnene i Sarpsborg samsvarer med resultatene i Østfold, i hele landet og internasjonalt. I språkfagene har guttene lavere gjennomsnittskarakterer enn jentene i alle fagene i alle årene fra 2004 til 2010 både nasjonalt, i Østfold og i Sarpsborg.

I matematikk er det små forskjeller på landsplan og i Østfold mellom gutter og jenter, men i Sarpsborg er det også en stabil forskjell matematikk i perioden fra 2004 til 2009 i jentenes favør.

Forskjellene mellom resultatene til jenter og gutter i Sarpsborg, er større enn i Østfold og hele landet, når vi legger karakterene til skriftlig eksamen til grunn for vurderingen.

Forskjellene mellom gutter og jenter er også større og mer stabile enn dem vi har funnet mellom alle elevene ut fra en geografisk inndeling mellom Sarpsborg, Østfold og hele landet.

Karakterstatistikken viser at det er grunn til å videreføre arbeidet med å tilpasse undervisningen, ikke bare ut fra elevenes evner og familiebakgrunn, men også ut fra elevenes kjønn.

Går vi dypere inn i dette tallmaterialet, og ser på fordelingen av karakterene fra 1 til 6, og hvordan den endrer seg fra 2008 til 2010, kommer det igjen frem nye sider i bildet. I matematikk har resultatene for jenter blitt mer polarisert, med en større andel som får henholdsvis karakterene 1 og 2, og 5 og 6. For guttene har polariseringen blitt mindre, og andelen som fikk karakterene 1 og 2 ble redusert fra 37,2 % i 2008 til 30,3 % i 2010. Slike endringer blir ikke fanget opp av gjennomsnittsberegningene.

Ut fra målet om å få redusert frafallet i videregående skole, er det viktig å få redusert andelen elever med karakterene 1 og 2. Det gjenstår å se om endringen i karakterfordelingen i matematikk både for gutter og jenter er en del av de årlige svingningene, eller om de representerer varige trender. De bør følges nøye av skolene og analyseres i sammenheng med både elevenes bakgrunn, samarbeidet mellom skole og hjem, læringsmiljøet ved skolen og lærernes metodikk og pedagogikk.

Gjennomstrømmingen i videregående skole

I kapittel 11 er gjennomstrømmingen i videregående skole, til elevene fra Sarpsborg kommune, analysert med utgangspunkt i at videregående skole er normert til tre år, og ungdom har rett til videregående opplæring i fem år. Analysen omfatter perioden fra 2000 til 2010, og går nærmere inn på det årskullet som begynte i videregående skole i 2004 og hadde en ungdomsrett til videregående opplæring til 2009.

Analysen kartlegger hvor stor andel av elevene som har fullført videregående utdanning med studie- eller yrkeskompetanse, innen den normerte tiden på tre år, og på mer enn tre år men innen ungdomsretten på fem år. For dem som ikke har oppnådd yrkes- eller studiekompetanse innen fem år, skiller analysen mellom dem som fortsatt er i videregående opplæring, dem som har gjennomført videregående opplæring men ikke bestått, og dem som har falt fra under veis. Det viser seg å være en samvariasjon mellom hvilke av disse gruppene elevene er i, og deres yrkesaktivitet og levekår etter utdanningen.

De siste årene har mellom 95 % og 97 % av alle elevene i Sarpsborg kommune som gikk ut av grunnskolen, begynt i videregående skole samme år. Overgangen er stabil og ligger på samme nivå som i Østfold og i hele landet.

Allmennfaglige studieretninger

Andelen elever som begynte i allmennfaglige studieretninger har økt i løpet av den siste tiårsperioden. I 2004-kullet var den på 38 % og de to siste to årene utgjør den litt mer enn halvparten av alle elevene.

Andelen elever fra Sarpsborg i allmennfaglige studieretninger, som fullførte innen ungdomsrettet på fem år, var på 85 % som landsgjennomsnittet, og andelen som fullførte på normert tid var høyere enn for landsgjennomsnittet. Andelen som sluttet eller gjennomførte uten å bestå, har vært lavere enn landsgjennomsnittet.

Skiller en mellom mannlige og kvinnelige elever, viser tallene for 2004-kullet at de mannlige elevene fra Sarpsborg kommune i allmennfaglige studieretninger, har resultater for gjennomstrømming som ligger på landsgjennomsnittet, med små variasjoner i begge retninger for de ulike variablene. De kvinnelige elevene i 2004 kullet har resultater for gjennomstrømming som enten ligger på eller over landsgjennomsnittet.

Når vi ser på det neste skrittet i utdanningsløpet, fra videregående skole til høyere utdanning, blir bildet bekreftet. Andelen elever fra Sarpsborg som går direkte fra videregående skole til høyere utdanning, er høyere enn for landsgjennomsnittet, og har vært det gjennom flere år.

Disse funnene for elever fra Sarpsborg på allmennfaglig studieretning, er et oppsiktsvekkende, siden om lag fire av ti grunnskoleelever i 2004-kullet Sarpsborg begynte på allmennfaglig studieretning, elevenes resultater normalt varierer ut fra foreldrenes utdanningsnivå, og utdanningsnivået i befolkningen i Sarpsborg er vesentlig lavere enn landsgjennomsnittet.

Yrkesfaglige studieretninger

I de yrkesfaglige studieretninger er bildet et annet. I de kullene som begynte i videregående skole fra 2000 til 2004, er det om lag halvparten som fullførte i løpet av fem år og andelen øker ikke. Både for kvinnelige og mannlige elever i 2004-kullet fra Sarpsborg kommune, er andelene som fullførte på normert tid og innen fem år, lavere enn for landsgjennomsnittet. Andelene som gjennomførte uten å bestå er høyere enn landsgjennomsnittet, både for mannlige og kvinnelige elever fra Sarpsborg. Men blant de kvinnelige elevene fra Sarpsborg var det en lavere andel som falt fra under veis enn i landsgjennomsnittet. De mannlige elevene fra Sarpsborg hadde en høyere andel enn landsgjennomsnittet også her.

Den lavere gjennomstrømmingen til elevene fra Sarpsborg i de yrkesfaglige studieretningene i videregående skole, er ikke større enn den som en kan forvente, ut fra utdanningsnivået til befolkningen i Sarpsborg kommune.

I likhet med gjennomstrømmingen i yrkesfaglig studieretning på landsplan, er gjennomstrømmingen for elever fra Sarpsborg i yrkesfaglige studieretninger bekymringsfull. Den er særlig bekymringsfull for mannlige elever. Statistikk for hele landet viser at gjennomstrømmingen i de yrkesfaglige studieretningene, varierer i stor grad fra studieretningen til studieretning. Analysen indikerer at det er nødvendig med differensierte tiltak både i grunnskole og videregående skole, for å forebygge en tilsvarende lav gjennomstrømming i fremtiden.

Konklusjon

Delrapport 2 viser at hvis man går bak de generelle gjennomsnittsberegningene, fremtrer variasjonen i grunnskolen i Sarpsborg som ett av de mest interessante funnene.

Den sterkeste variasjonen er den mellom gutter og jenter i grunnskolen. Forskjellene i Sarpsborg er større enn dem vi finner på landsplan.

Samtidig er variasjonen i gjennomstrømming i allmennfaglig studieretning og yrkesfaglig studieretning påfallende. Den halvparten av elevene fra Sarpsborg som går på allmennfaglig studieretning har en bemerkelsesverdig god gjennomstrømming i videregående skole, og inn i høyere utdanning. Den halvparten av elevene fra Sarpsborg som går på yrkesfaglige studieretninger har en svak gjennomstrømming som også er svakere enn landsgjennomsnittet.

Resultatene til grunnskoleeksamen og gjennomstrømmingen i videregående skole for elevene på yrkesfaglig studieretning, samsvarer med det som er vanlig ut fra utdanningsnivået i befolkningen i Sarpsborg og i resten av landet.

Utviklingsarbeidet i grunnskolen må basere seg på et pålitelig og relevant datagrunnlag som viser hvilke resultater skolene oppnår gjennom sitt arbeid. Hvis ikke, kan det lett bli basert på ubekreftede antagelser og resultere i usikkerhet og famling. Karakterstatistikken og statistikken over gjennomstrømming i videregående skole er nødvendige elementer i dette datagrunnlaget, men selvsagt langt fra et tilstrekkelig grunnlag. De kan kaste lys over enkelte utviklingstrekk, men ikke alle.

Også i rapporten fra 2007 ble det pekt på at når målet for Sarpsborg er å utvikle en skole som bidrar til sosial utjevning, har kommunen store utfordringer. Et godt beslutningsgrunnlag er nødvendig for politiske, administrative og faglige beslutninger.

5. Rammebetingelsene for reformene i grunnskolen

Oppgaver og økonomiske rammer for kommunesektoren

I den offentlige debatten om utviklingen av offentlig sektor i Norge, fra midten av 1980 tallet og fremover, har spørsmålet om effektivisering, privatisering og konkurranseutsetting, stått sentralt. Det har vært en løpende diskusjon om å overlate en større del av tjenesteyting til markedet. Likevel har antall sysselsatte i offentlig sektor, og ikke minst i kommunesektoren, økt i hele perioden. Når ledere og ansatte i kommunesektoren gir uttrykk for at det i denne perioden har vært vedvarende krav om effektivisering, kostnadsreduksjoner, og omstilling, kommer nok det av at forventningene og kravene til kommunal tjenesteyting har økt raskere enn ressurstilgangen. For å forstå reformarbeidet i grunnskolen i Sarpsborg kommune, må det sees i sammenheng med denne utviklingen på landsplan og i Sarpsborg kommune.

Kommunesektoren er arbeidskraftintensiv, kostnadene er i hovedsak knyttet til antall årsverk gjennom lønn og lønnsrelaterte kostnader. Tabell 5.1 nedenfor viser antall sysselsatte i Norge fra 1970 til 2006. Siden vi i denne perioden har utviklet organisasjonsformer som ligger mellom tradisjonell offentlig forvaltning og markedsrettet virksomhet, skiller statistikken både mellom hvem som er tilsatt offentlig, og hvem som er tilsatt i markedsrettet eller ikke markedsrettet virksomhet. Tabellen viser at ut fra begge disse inndelingene, finner en den sterkeste veksten i offentlig forvaltning, og i ikke markedsrettet virksomhet. I offentlig forvaltning, er veksten størst i kommunesektoren. Reduksjonen i kommunesektoren fra år 2000 til år 2004, har sammenheng med sykehusreformen, der sykehusene og andre deler av helsevesenet ble overført fra fylkeskommunen til staten.

Tabell 5.1 Sysselsatte personer i Norge, lønnstakere og selvstendige

Målt i 1 000 personer. Kilde: SSB Statistisk Årbok 2007

	1970	1980	1990	2000	2004	2006
Fastlands Norge	1 587,4	1 900,3	1 999,3	2 248,4	2 246,3	2 337,1
Offentlig forvaltning	278,2	452,4	568,3	693,1	703,1	721,7
Kommuneforvaltning	167,6	319,9	418,6	536,1	446,0	458,6
Markedsrettet virksomhet	1 305,8	1 420,2	1 409,4	1 565,5	1 556,7	1 631,5
Ikke-markedsrettet virksomhet	324,7	522,3	644,9	754,0	766,7	786,9

Oppgaver og økonomiske rammer i Sarpsborg kommune

Fra 2000 til 2010 har den politiske og administrative ledelsens vurdering av den økonomiske situasjonen for Sarpsborg kommune svingt mellom optimisme og pessimisme. Situasjonen har vært usikker gjennom flere år.

Tidlig i 2004 anslo den administrative ledelsen at kommunen gikk mot et større underskudd, men årsregnskapet viste et overskudd på 27,5 mill kr.

I juni 2005 vedtok bystyret at kommunen fra 2006 skulle kutte 20,3 mill kr i grunnskolens budsjett. Det ga støtet til omfattende protester høsten 2005 fra lærere, foreldre og elever. Vedtaket om kutt i skolebudsjettet ble etter hvert lagt til side.

Som det fremgår av figur 6.1 nedenfor viste regnskapene for Sarpsborg kommune at den, med unntak av 2003, hadde positive netto driftsresultat i perioden fra 2000 til 2007. Men i 2008 var omslaget et faktum.

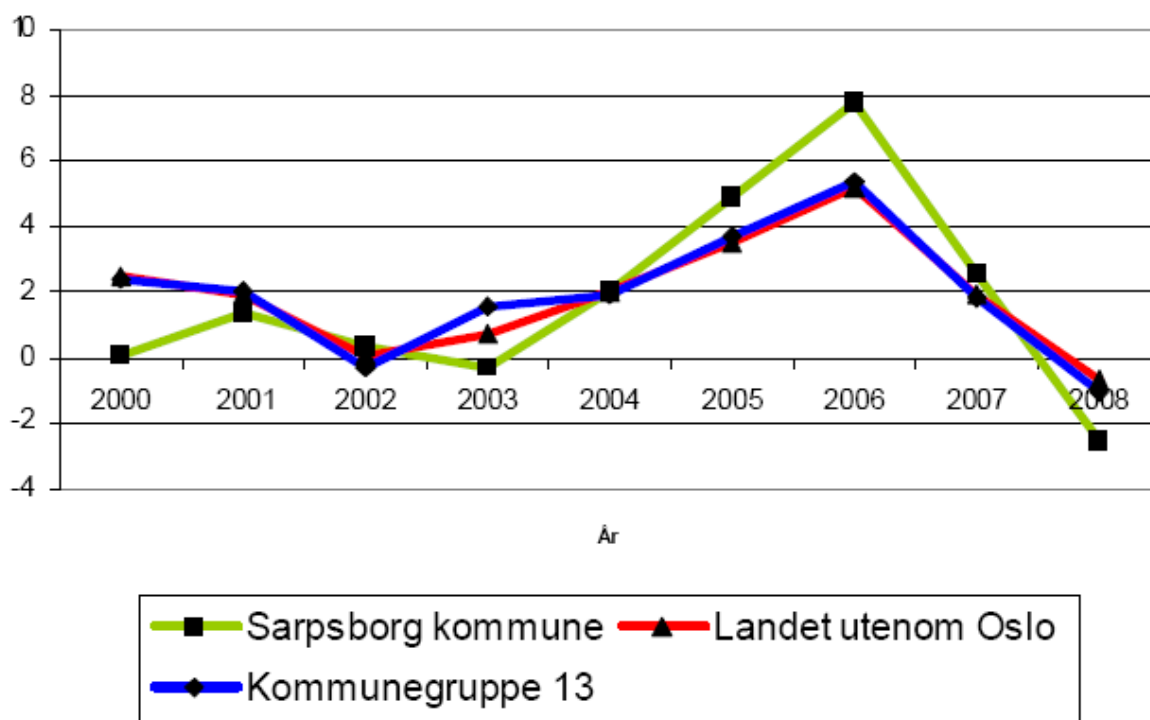
Reformarbeidet i grunnskolen i Sarpsborg ble utviklet etter de kraftige protestene i 2005, og før økonomien strammet seg inn i 2008, og kan forstås på denne bakgrunnen. I 1997 vedtok bystyret at visjonen for kommunen er at

Sarpsborg skal være en foregangskommune når det gjelder oppvekstvilkår for barn og unge. Denne visjonen gjelder fortsatt. I årsrapportene på 2000-tallet rettet rådmannen oppmerksomheten mot innsatsen overfor barn og unge, og hvordan kommunen lykkes på dette området. Det skapte forventninger, og kan bidra til å forklare kraften i protestene høsten 2005. I 2006 hadde kommunen et behov for å komme på offensiven igjen på satsingsområdet barn og unge, og hadde handlingsrom til å gjøre det.

Figur 5.2 nedenfor viser at svingningene i netto driftsresultat i Sarpsborg samsvarer med svingningene i kommunegruppe 13 og for alle landets kommuner utenom Oslo, men svingningene i Sarpsborg er kraftigere.

Figur 5.2 Netto driftsresultat i Sarpsborg kommune 2000 – 2008.

Kilde: Sarpsborg kommunes Årsrapport 2008



Kommuneplan 2007-2020 ble utarbeidet i en periode, der den økonomiske situasjonen for Sarpsborg var forholdsvis god. I Handlingsprogram med økonomiplan 2007-2010, som bystyret vedtok den 15.6.2006, pekte rådmannen

på at det hadde vært mulig å styrke enkelte tjenesteområder, og gjennom effektiviseringstiltak, budsjettere med et årlig netto driftsresultat på mellom 25 mill kr og 21 mill kr i fireårsperioden. I handlingsprogrammet står det:

Gjennom statsbudsjettet for 2006 fikk kommunene i Norge tilført sårt tiltrengte midler. Dette gjorde at kommunen i budsjett for 2006 unngikk de mest kontroversielle og vanskelige tiltakene.

Kommuneøkonomiproposisjonen for 2007 og revidert nasjonalbudsjett for 2006 tilsier at kommunen får styrket sine frie inntekter med ca 25 millioner kroner. Med bakgrunn i regjeringens signaler for de neste årene om økt vekst, har Sarpsborg kommune lagt inn en forventning om noe økning i de frie inntektene i HP-perioden.

Grunntonen er den samme i budsjett/årsplan 2007, som bystyret vedtok den 14.12.2006, mindre en to måneder før kommuneplanen ble vedtatt. Til tross for at rådmannen pekte på at volumøkningene i omsorgs- og oppveksttjenestene hadde ført til større kostnadsøkinger enn det som var forutsatt i handlingsprogrammet, var vurderingen optimistisk. Rådmannen skrev:

De siste årene har Sarpsborg kommune gått med regnskapsmessig overskudd tross varsel om det motsatte tidligere på året. Det viser at det er stor budsjett disiplin. I tillegg har en del "felles" områder som renter, avdrag, pensjonsforpliktelser, lønnsoppgjør, eiendomsskatt og skatteinntekter hatt lavere utgifter eller større inntekter enn budsjettet. Hovedårsaken til større inntekter de siste årene er at det går økonomisk bra i Norge og i Sarpsborg. Skatteinntektene øker mer enn stipulert på nasjonalt nivå og på lokalt nivå og volumøkninger innenfor nybygg både på næring og boliger gir utslag i økte eiendomsskatteinntekter. Ut i fra denne utviklingen vurderer rådmannen at det er grunn til å være noe mer optimistisk i anslagene.

I Handlingsprogram 2008-2011 og årsbudsjett 2008, som ble vedtatt samlet av bystyret i desember 2007, fremgår det at situasjonen har blitt mer bekymringsfull. Det økonomiske handlingsrommet var redusert. Eiendomsskatten ble økt for slutten av perioden for å møte de økte kostnadene,

og det ble budsjettert med et årlig netto driftsresultat i 2008 på bare 5,8 mill kr, og i balanse resten av perioden.

I Handlingsprogram med økonomiplan 2009-2012 og årsbudsjett 2009, som bystyret vedtok den 11.12.2008, beskrives en forverring av situasjonen.

Rådmannen skrev:

Med dagens driftsnivå og investeringskostnad vil det være behov for reduksjoner i kostnader i størrelsesordenen 123 mill kr ved utgangen av perioden. Rådmannen foreslår derfor et felles utviklingsprosjekt som kan gi effektivisering og frigjøring av ressurser. Prosjektet har som mål å fremme forslag til tiltak allerede første halvår 2009, slik at det kan iversettes og gi effekt fra 2010 og utover i økonomiplanperioden. Prosjektet vil bli lagt fram som egen sak i bystyret i desember.

Den 13.12.2008 vedtok bystyret i Sarpsborg kommune strategidokumentet Sarpsborg mot 2016, som grunnlag for prosjektet Handlingsrom 2016. Formålet til prosjektet var å gjenskape et økonomisk handlingsrom for kommunen. Den 11.6.2009 behandlet bystyret styringsgruppas sluttrapport for fase 1 i prosjektet, og vedtok en rekke kostnadsreducerende tiltak. I løpet av 2009 forverret imidlertid situasjonen seg ytterligere. Ubalansen mellom utgifter og inntekter ble forsterket gjennom merforbruk ut over budsjett i flere tjenester. I

Handlingsprogram 2010-2013 og årsbudsjett 2010, som ble vedtatt den 10.12.2009, tok bystyret, etter forslag fra rådmannen, i bruk kraftige virkemidler for å gjenskape balansen i kommunens økonomi. De direkte brukerrettede tjenestene ble søkt skjermet så langt som mulig. Mange av tiltakene var rettet mot reduksjon i administrative funksjoner kombinert med organisasjonsmessige endringer og innføring av mer effektive arbeidsmetoder. For de fleste tiltakene er det forventet at full effekt først blir nådd i 2011 eller noe senere i perioden.

For oppvekstsektoren er det lagt inn både endringer som følger av statlige føringer og tiltak, og effektiviseringstiltak som gir reduserte kostnader og økte inntekter. Det ga følgende budsjettrammene for planperioden:

Tabell 5.3 Forslag til budsjetttrammer for planperioden 2010-2013.**Kommuneområde oppvekst**

Skole og oppvekst	2010	2011	2012	2013
Netto driftsbudsjett før endring	511,76	511,76	511,77	511,77
Kapasitets-/kostnadsvekst og red. innt.	19,19	19,69	19,69	19,69
Statlige føringer og tiltak	9,16	12,46	12,46	12,46
Effektivisering, besparelser og økte innt.	-17,00	-33,32	-40,57	-42,57
Netto driftsbudsjett etter endring	523,11	510,59	503,34	501,34
Differanse i kroner	11,34	-1,18	-8,43	-10,43
Differanse i prosent	2,2 %	-0,2 %	-1,6 %	-2,0 %

Tabellen ovenfor viser i første rad netto driftsbudsjett uten endringer for perioden fra 2010 til 2013. Så følger to rader som viser forventet kapasitets- og kostnadsvekst og reduserte inntekter som følge av den befolkningsmessige utviklingen i Sarpsborg kommune og statlige føringer og tiltak. Så følger en rad som viser hvor mye nettokostnadene skal reduseres, og så kommer tre rader som først hvilket driftsbudsjett som følger av summen av radene overfor, så hvilken differanse det er mellom dette driftsbudsjettet og budsjettet før endring, og så en rad som viser hvor mye denne reduksjonen utgjør i prosent. Beregningen gir et bilde av hvor mye den samlede kapasiteten skal reduseres. Men prosentberegningen i nederste rad, viser ikke nødvendigvis hvor omfattende kostnadsreduksjoner det er foreslått i forhold til de tjenestene som skal ytes.

Hvis netto kostnadsvekst var nøkternt beregnet, må reduksjonen i netto kostnader gjennomføres innen rammen for netto driftsbudsjett før endringer. Da innebærer planen at kravet om effektivisering øker fra 3 % i 2010 til 7,8 % i 2013. For rådmannens kontor med støttefunksjoner, var kravene om effektivisering og besparelser enda større:

Tabell 5.4 Forslag til budsjetttrammer for planperioden 2010-2013.**Rådmannens kontor**

Rådmannen	2010	2011	2012	2013
Netto driftsbudsjett før endring	312,47	312,47	312,47	312,47
Kapasitetsøkning og kostnadsvekst	7,14	9,92	9,91	12,21
Statlige føringar og tiltak	3,35	5,10	3,35	0,10
Effektivisering og besparelser	-21,70	-46,63	-58,66	-99,72
Netto driftsbudsjett etter endring	301,26	280,86	267,06	225,05
Differanse i kroner	-11,21	-31,61	-45,41	-87,42
Differanse i prosent	-3,6 %	-10,1 %	-14,5 %	-28,0 %

Rådmannen pekte på at det er lagt inn en besparelse på vel 20 mill. kr i de administrative funksjoner i 2010. Dette omfatter de daværende seksjonene i alle kommuneområdene. Innsparingen vil utgjøre om lag 40 årsverk, tilsvarende om lag 20 % av lønnsressursen i 2009, og 31 % av netto driftsbudsjett i 2013 med beregnede endringer. Noen av de brukerrettede tjenestene som ligger til seksjonene som f.eks. barnevern, legetjenester og støttepedagoger ble ikke omfattet av dette sparetiltaket. Det er grunn til å spørre i hvilken grad kostnadsreduksjoner i denne størrelsesordenen lar seg gjennomføre i praksis.

For å klare slike innsparinger på årsbasis i 2010, var det nødvendig å komme raskt i gang. Allerede den 18.1.2010 behandlet arbeidsmiljøutvalget og administrasjonsutvalget omorganiseringen av kommunen for seksjonsledere og teamansvarlig. Den 16.4.2010 ble administrasjonsutvalget orientert om avtaler som regulerer delegeringen av oppgaver og myndighet fra rådmannen til kommunesjefer, teamansvarlige og enhetsledere. I september 2010 pågikk fortsatt endringene i den administrative ledelsen, det tar tid å redusere bemanningen med om lag 40 årsverk, samtidig som den daglige driften skal gå sin gang.

I en periode hvor kommunens ansatte er inne i så omfattende endringer som berører både organisasjonen og egne arbeidsoppgaver og arbeidsvilkår, må en

være forberedt på at det flytter oppmerksomheten mot organisasjonsendringene og vekk fra faglig utviklingsarbeid. Disse forstyrrende elementene øker kravene til ledelsen av reformarbeidet i oppvekstsektoren. Skal reformene ha mulighet til å lykkes, kreves det realistiske prioriteringer, stor grad av tydelighet fra ledelsen og kontinuerlig oppfølging av de ansatte.

Forankringen av reformprogrammet i Kommuneplan 2007-2020

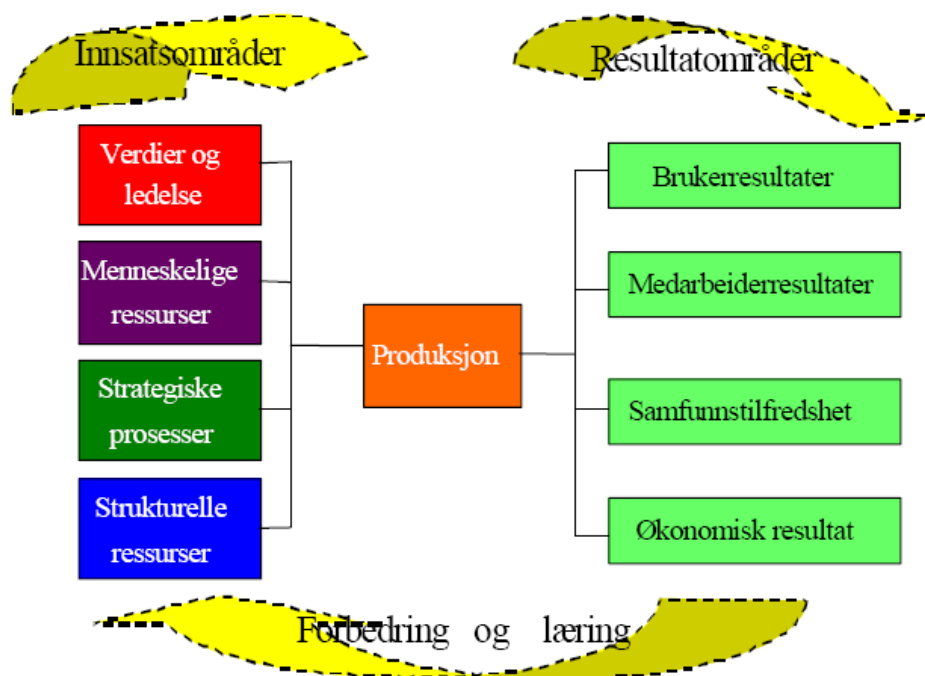
I kommuneplanen for perioden 2007 – 2020, vedtatt av bystyret i Sarpsborg den 8. februar 2007, har kommunen valgt å videreføre prioritering av oppvekstvilkårene for barn og unge. Visjonen for kommunen er fortsatt at Sarpsborg skal være en foregangskommune når de gjelder oppvekstvilkår for barn og unge. Visjonen er konkretisert gjennom de tre innsatsområdene Identitet, Levekår, samt Næringsliv, arbeid og kompetanse. Planen tar sikte på å møte endringene i arbeidslivet på en mer offensiv måte, ved å utvikle et bedre grunnlag for å møte utviklingen mot en økt sysselsetting i mer kompetansekrevende vekst- og high-tech-næringer. Planen bygger på at det er en sammenhengen mellom utviklingen av en positiv identitet i Sarpsborgsamfunnet, gode levekår som blant annet gjør unge motivert og godt rustet for å ta høyere utdanning, og de ønskede tilpasningene til endringene i arbeidslivet. Gode oppvekstvilkår for barn og unge kan gi kommunens innbyggere noe å være stolte av, samtidig som det kan legge et grunnlag for endringer i arbeids- og næringsliv.

Oppvekstvilkårene for barn og unge fremstilles som et kritisk punkt i samfunnsutviklingen i Sarpsborg, og samtidig som et punkt der kommunen selv har et betydelig handlingsrom, gjennom sine oppgaver og sin myndighet, både når det gjelder den generelle samfunnsutviklingen, og tjenesteytingen på oppvekstområdet.

Kommuneplanen er regulert av Plan- og bygningsloven. Ut fra bestemmelsene i Plan og bygningsloven fra 1985, som var gjeldende lov da kommuneplanen for perioden 2007-2020 ble vedtatt, skal kommuneplanen sikte på å samordne den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utvikling innenfor sine områder. Det skal være en helhetlig, overordnet plan, for styring og ledelse av alle samfunnsområder i kommunen. Med dette utgangspunktet er det et sterkt politisk signal om prioritering, når bystyret i Sarpsborg løfter frem barn og unges oppvekstvilkår som visjonen som skal gi retning for hele planen.

Sarpsborg kommune hadde vedtatt en enhetlig overordnet styringsmodell før kommuneplanen ble vedtatt. Den er blant annet gjengitt i Handlingsprogram med økonomiplan 2007-2010, som ble vedtatt i 2006 og er vist i figuren nedenfor:

Figur 5.5 Sarpsborg kommunes overordnede styringsmodell



Modellen ligger til grunn både for kommuneplanen og reformene i oppvekstområdet som bygger på kommuneplanen.

Modellen er en modifisert og forenklet utgave av EFQM/CAF modellen for kvalitetsutvikling og balansert målstyring (EFQM, Hoff og Holving 2002), og retter oppmerksomheten mot sammenhengen mellom hvordan kommunen

- utvikler sine fire innsatsområder verdier og ledelse, menneskelige ressurser, strategiske prosesser og strukturelle ressurser,
- anvender ressurser og produserer tjenester,
- skaper resultater for brukere, medarbeidere, samfunnet og kommunens økonomi.

Gjennom å analysere sammenhengen mellom innsats, produksjon og resultater, har kommunen en mulighet til å lære og forbedre disse tre hovedområdene.

Kommunens administrative organisering

Kommunens administrative organisering danner den organisatoriske rammen rundt reformarbeidet i oppvekstsektoren. Den gir føringer for hvordan oppgaver og myndighet er fordelt mellom enheter og ansatte, hvordan arbeidet blir koordinert og samarbeid utviklet internt i kommunen.

Den overordnede styringsmodellen for Sarpsborg kommune, som er gjengitt i forrige hovedavsnitt, er et godt eksempel på hvordan modeller for styring og ledelse utviklet i og for konkurranseutsatt privat industri, har blitt oversatt, tilpasset og tatt i bruk i offentlig sektor. På 2000 tallet har organiseringen av administrasjonen i Sarpsborg vært preget av det løse knippet med reformer som går under navnet New Public Management. Fra slutten av 1980-tallet har disse management reformene preget offentlig sektor. Styringsstrukturen i privat

næringsliv har blitt fremstilt som forbilledlig, og modeller og begreper fra bedriftsøkonomien har blitt tatt i bruk i offentlig sektor.

Fra slutten av 1990-tallet ble rådmannen i Sarpsborg en målbærer for slike reformer, men han ble også en målbærer for å tilpasse dem og legge dem til side når de ikke fungerte etter intensjonene. Det har gitt grunnlaget for lansering og utprøving av flere modeller og ulike administrative strukturer frem til denne evalueringen startet i 2010.

I 1998 vedtok bystyret i Handlingsplan 1999-2002 å innhente tilbud vedrørende konkurranseutsetting og drift av 40 sykehjemsplasser. Året etter, i november 1999, la rådmannen frem en prosjektplan for konkurranseutsetting av sykehjemsdrift. Da hadde det vært kommunestyrevalg tidligere på høsten, og det nye bystyret vedtok at prosjektet om konkurranseutsetting av sykehjemsplassene skulle avsluttes umiddelbart.

Bystyrets høringsuttalelse i 2000 til ”NOU 2000:19 Bør offentlig sektor eksponeres for konkurranse?” viser at flertallet i bystyret ikke var prinsipielt mot all konkurranseutsetting, men da det ble lagt frem konkrete forslag, som konkurranseutsetting av kommunerevisjonen i 2002, ble det igjen avvist av bystyret. Da rådmannen i 2003 la frem forslag til premisser for konkurranseutsetting i Sarpsborg kommune, ble de vedtatt, men med forbehold for interne driftsoppgaver om grundige forundersøkelser, og at pleie- og omsorgstjenester og ordinær grunnskoledrift under ingen omstendigheter skulle konkurranseutsettes. Ingen tjenester i Sarpsborg kommune har til nå blitt konkurranseutsatt.

Hvis det ikke er mulig å ta markedsmekanismen i bruk gjennom privatisering eller konkurranseutsetting av tjenester, er det likevel mulig å innføre markedslignende mekanismer internt i kommunen, gjennom strukturer som bestiller-utfører modellen. Modellen sikter mot å erstatte den tradisjonelle

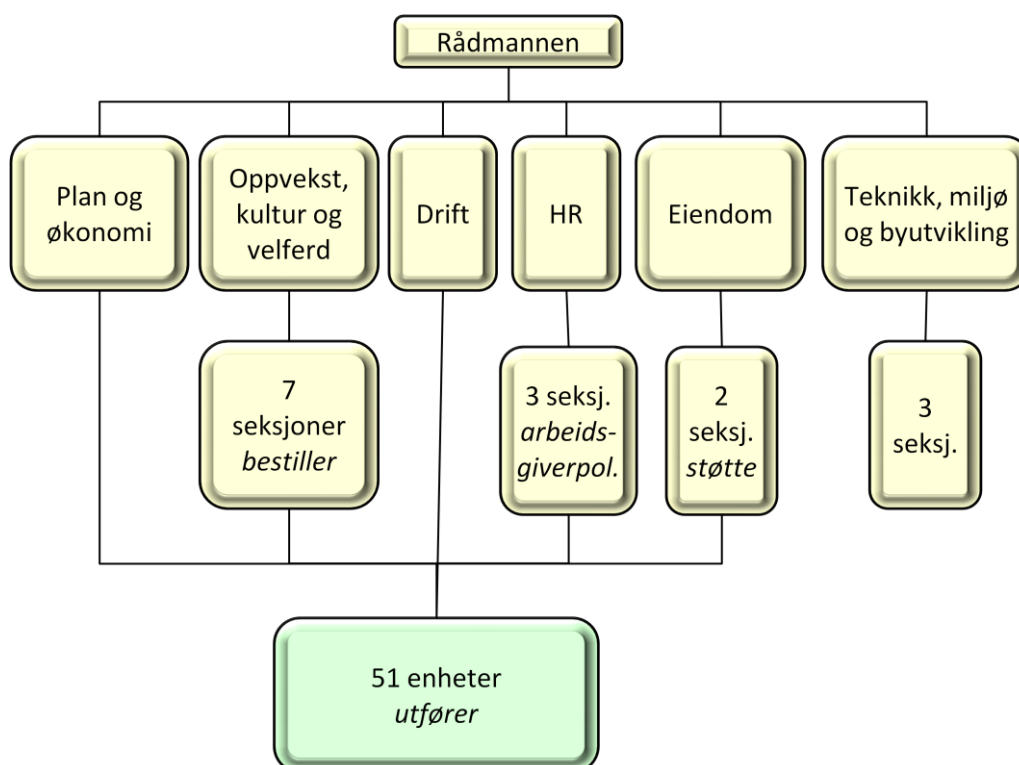
hierarkiske styringen med en kontraktsstyring mellom sidestilte parter. Enkelte svenske kommuner prøvde ut denne modellen fra slutten av 1980-tallet, mange svenske kommuner fulgte etter på begynnelsen av 1990-tallet, og utover 1990-tallet ble den også tatt i bruk i Norge. (Ramsdal og Skorstad 2004)

Sarpsborg kommune vedtok i 2000 å innføre bestiller-utfører modellen, med maksimum ett ledernivå mellom rådmann og driftsenhetene, og med et skille mellom bestillerfunksjonen og utførerfunksjonen. I 2004 omorganiserte rådmannen kommuneadministrasjonen med utgangspunkt i bestiller-utfører modellen. Kommuneområdene helse- og sosial, teknisk, kultur og oppvekst ble omorganisert til to kommuneområder, ett for forvaltning og ett for ressurs, plan og utvikling. I kommuneområdet for ressurs, plan og utvikling ivaretok seksjon for ressurs og avtaler bestillerfunksjonen, mens seksjon plan og utvikling bisto virksomhetene i utviklingsarbeidet deres. Virksomhetene ble liggende i linje under kommuneområde forvaltning som hadde i oppgave å sørge for at kommunens forvaltningsoppgaver ble utført i samsvar med gjeldende lover, vedtatte planer og budsjetter. Modellen gikk bort fra den tradisjonelle inndelingen etter fag og tjenesteområder, og gikk over til en inndeling etter administrative funksjoner. De faglige kravene søktes ivaretatt gjennom formell definering av krav til tjenestene, gjennom tjenestebilder og fastsatte standarder for kvalitet og omfang.

Modellen hadde sine svakheter og ble justert under veis. I 2007 ble enkelte tjenester flyttet mellom kommuneområdene. I 2009 besto sentraladministrasjonen av seks kommuneområder, hver med sin kommunesjef. Kommunen skilte fortsatt mellom driftsledelse på den ene siden og bestiller-, utviklings- og støttefunksjoner på den andre. Kommuneområdet oppvekst, kultur og velferd hadde bestillerfunksjonen. Kommuneområdet drift var linjeleder for utførerene. Kommuneområdet plan og økonomi hadde ansvaret for plan-, styrings- og rapporteringssystemene i hele kommunen. HR hadde ansvaret for

personal- og informasjonsfunksjonen og ivaretok arbeidsgiverfunksjonen overfor enhetene. Det var et eget kommuneområde for eiendom som hadde en støttefunksjon over utførerenhetene, og ett kommuneområde for teknikk, miljø og byutvikling.

Under de seks kommuneområdene var det i alt 15 seksjoner, og under kommuneområdet Drift lå det 51 virksomheter eller enheter som var utførerne i modellen. Organisasjonskartet kan tegnes slik:



Kommunen la gradvis mindre vekt på bestiller - utfører modellen, og omtalen av den hadde blitt tatt vekk fra kommunens hjemmesider, før kommunen forberedte nye omorganiseringer i 2009. I juni 2009 vedtok bystyret formelt at bestiller-utfører modellen var avviklet.

Det kan være mange grunner til at bestiller-utfører modellen ikke ble en suksess verken i Sarpsborg kommune eller flere andre kommuner. Noe av grunnen kan

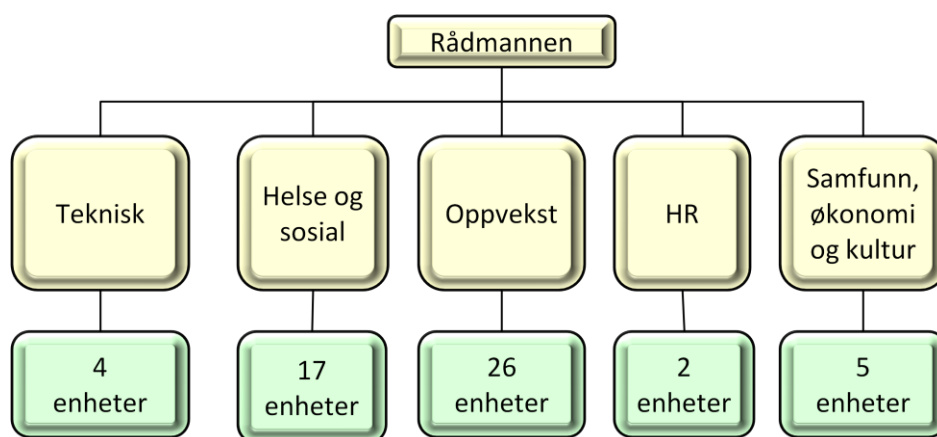
være at modellen bygger på forutsetninger som ikke var til stede i Sarpsborg kommune. Et godt fungerende marked forutsetter blant annet at det er flere selgere og kjøpere på markedet, slik at begge parter kan velge mellom alternative og det kan oppstå en reell konkurranse. Partene må være frie og uavhengige av hverandre, slik at de kan velge fritt mellom alternativene. Skal begge parter kunne velge mellom alternativer, må det som tilbys og etterspørres i tillegg være standardisert i så stor grad, at de ulike tilbudene kan erstatte hverandre. Det er videre en forutsetning at kjøperne og selgere handler ut fra egeninteresse, og at kjøperne er fullt informert om behovet som skal dekkes, kvalitet og omfang på det som tilbys, og i hvilken grad det vil dekke behovet.

Disse forutsetningene var ikke til stede i en rekke av tjenestene til kommunen. Det var bare én kjøper, bestilleren, virksomhetene hadde i praksis ikke mulighet til å tilby sine tjenester til andre. Innen flere tjenester var det i realiteten heller ikke mer enn en utfører. Med én bestiller og én utfører, er det vanskelig å få en markeds mekanisme til å fungere. Bestillers informasjon om kvalitet og omfang på tjenestene og i hvilken grad brukernes behov ble tilfredsstilt, var begrenset. Bestiller var ofte avhengig av utfører for å få informasjon om brukernes behov og hvilke tjenester som måtte til for å møte disse behovene. Relasjonen mellom bestiller og utfører var preget av avhengighet, ikke av uavhengighet, slik et godt fungerende marked forutsetter.

I tillegg har brukerne av kommunens tjenester ofte sammensatte og komplekse behov, som krever et langsiktig, tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid. Bestiller-utfører modellen bygger på forutsetningen at slike komplekse oppgaver lar seg dele opp i klart adskilte deler som de enkelte enhetene får ansvaret for, uten at helheten og koordineringen svekkes av den grunn. Den forutsetter videre at de langsiktige målene lar seg splitte i kortsiktige, operasjonaliserte delmål, der resultatene kan måles og tallfestes. Ansatte i Sarpsborg kommune forteller at de opplevde at disse forutsetningene sviktet. Når virksomhetene ble målt og

belønnet ut fra det de oppnådde på kort sikt innen sitt eget ansvarsområde alene, gikk det på bekostning av samordningen på tvers av virksomhetene og det mer langsiktige perspektivet.

I 2009 gikk Sarpsborg kommune bort fra skillet mellom drift og utviklingsoppgaver på kommunenivå, og tilbake til en inndeling av kommuneområdene etter tjenesteområdene. Kommunen tegnet organisasjonskartet slik:



Antall kommuneområder er redusert fra seks til fem, og enhetene er fordelt og ligger under de fem kommunesjefene, som leder hvert sitt kommuneområde. Kommuneledelsen består av rådmannen og de fem kommunesjefene. Strukturen er forenklet, gir grunnlag for en samordnet ledelse fra kommunesjef til enhetslederne, og for å gjennomføre de reduksjonene i administrasjonen som var forutsatt.

På den andre siden skaper den nye strukturen et skarpere skille mellom virksomhetene i kultur, oppvekst og helse og sosial, som alle yter tjenester overfor barn og unge. De ligger nå under hver sin kommunesjef, mens de tidligere var samlet under kommunesjef for oppvekst, kultur og velferd. En koordinering og samordning av disse tjenestene krever nå et tett samarbeid mellom kommunesjefene og deres staber.

Endringene i den administrative strukturen i Sarpsborg kommune gjenspeiler et klassisk dilemma i mange større organisasjoner, som Dag Ingvar Jacobsen har beskrevet i artikkelen ”Hvorfor er samarbeid så vanskelig?” (Repstad 2003) For å bedre kvaliteten og effektivitet i helhetlige arbeidsoppgaver, deler vi dem opp slik at vi kan spesialisere oss og bli enda dyktigere. Men spesialiseringen fører til at samarbeidet må formaliseres, og at arbeidet profesjonaliseres. Begge deler gir koordineringsproblemer og et behov for koordinering for å motvirke dobbeltarbeid, gråsoner som ingen tar ansvar for, sektorforsvar og kulturforskjeller som gir kommunikasjonssvikt og uhensiktsmessige løsninger.

Koordineringsproblemene kan løses på mange måter. Bestiller-utfører modellen sikter mot å minske behovet for koordinering gjennom å avklare grensene mellom enhetene, tydeliggjøre hva hver enhet har ansvaret for, og styrke kontrollen med at ansvaret blir ivaretatt. Reformarbeidet i grunnskolen i Sarpsborg har gått i en annen retning. Her sikter kommunen mot å bygge ned barrierene for samarbeid, øke det frivillige samarbeidet, og til en viss grad pålegge enhetene en koordinering på tvers av fag- og sektorgrenser.

Alle modeller har sine sterke og svake sider. Ledere må både ta ansvar for sin egen enhet og for den helheten som enheten er en del av. Bestiller-utfører modellen har bidratt til at ledere på alle nivå i hele Sarpsborg kommune, har fått økt kompetanse i økonomistyring og til å ta ansvar for egen enhet. Med økonomistyring sikter vi til å foredele begrensede midler til konkurrerende behov, for å oppnå best mulig resultat. Når ressursene er begrenset, er økonomistyring en sentral oppgave på alle nivå i kommunen. Mange virksomhetsledere har imidlertid profesjonsutdanninger som for eksempel lærere og sykepleiere, der relasjonen mellom tjenesteyteren og den enkelte tjenestemottakeren har stått sentralt. Disse virksomhetslederne har bare unntaksvis formell utdanning i økonomistyring, og trenger kompetanse på dette

området for å kunne fylle stillingene sine tilfredsstillende. Arbeidet etter bestiller-utfører modellen har gitt en praktisk opplæring på dette området.

6. Oppvekst- og utdanningspolitisk plattform for Sarpsborg kommune (OUP)

Konkretisering av kommuneplanens visjon

I Kommuneplanen er det vedtatt en visjon om at Sarpsborg skal være en foregangskommune når det gjelder oppvekstvilkår for barn og unge. I OUP har bystyret pekt ut i hvilken retning kommunen skal utvikle seg, og vedtatt hvilken strategi den skal velge for å realisere denne visjonen. Det er samtidig forutsatt at en helhetlig oppvekstpolitikk skal utformes i andre planer, som bygger på denne plattformen. Parallelt med utarbeidingen av OUP, og i nær tilknytning til prosessen med å utvikle den, har kommunen konkretisert og operasjonalisert plattformen gjennom:

- Endringer i den administrative ledelsen og videreutvikling av relasjonen mellom sentraladministrasjonen og virksomhetslederne
- Etablering av Pedagogisk fagsenter PFS
- Utvikling av et kvalitetssystem for barnehager og skoler, rettet inn mot det pedagogiske arbeidet
- Innføring av en systematisk personalutvikling gjennom rekrutteringspolitikk, introduksjonsprogram for nytilsatte, samt etter- og videreutdanningsprogram. Herunder prosjekt kompetanse for kvalitet - kunnskapsløftet i Sarpsborgskolen 2009-2012 for lærere og skoleledere
- Vedtak av en Skolekapasitetsplan for Sarpsborg kommune i planperioden 2008-2020
- Gjennomføring av Prosjekt Nærmiljøhuset, et utviklingsprosjekt for perioden 2007-2010, som favner over flere tjenestoområder, og som prøver ut en samordning av tjenester og mobilisering av nærmiljøer, gjennom en rekke delprosjekter i to bydeler, med sikte på at barn og unge i større grad skal lykkes
- Vedtak av Rammeplan for utdanningsvalg på ungdomstrinnet i Sarpsborg
- Vedtak av IKT-plan for barnehager og skoler i Sarpsborg

Punktene ovenfor er henger nøye sammen og forutsetter hverandre gjensidig. Gjennom endringene i ledelsen og videreutvikling av relasjonene mellom ledere, legger kommunen vekt på den faglige ledelsen, ved siden av personalledelsen og økonomistyringen. De tre ledelsesområdene har blitt knyttet tett til hverandre, og det er utviklet samarbeidsformer og informasjonsflyt med sikte på å skape større åpenhet og et bedre beslutningsgrunnlag både for virksomhetsledere og den overordnede ledelsen i kommunen. Ordningen med lederkontrakter er videreført. Virksomhetslederne inngår nå lederkontrakter med kommunesjefene.

PFS er utviklet til en stabsfunksjon for skolesjefen, som blant annet gjennomfører systematiske kvalitetsrevisjoner i skolene gjennom samtaler med elever, ansatte og ledere, og deltakende observasjon i undervisningen. Fagsenteret arrangerer introduksjonsprogrammet for nytilsatte og etter- og videreutdanning for ansatte i barnehager og skoler. Skolesjefen følger opp resultatene av kvalitetsrevisjonene i sitt samarbeid med virksomhetslederne, og utdanningsprogrammet er koblet opp mot den kompetansen kvalitetsrevisjonene viser at det er behov for å videreutvikle. Fagsenteret formidler også læremidler til barnehager og skoler.

Utviklingsarbeidet konkretiseres gjennom planer på avgrensede områder, som Skolekapasitetsplanen, Plan for utdanningsvalg og IKT-planen for barnehager og skoler.

I tillegg har kommunen gjennom Prosjekt Nærmiljøhuset gjennomført forsøk med å utvikle nye arbeidsformer i virksomhetene og et tverrfaglig samarbeid mellom virksomheter og tjenesteområder, som en del av kvalitetsutviklingen på oppvekstområdet.

Politisk behandling av OUP

Arbeidet med utformingen av OUP for Sarpsborg kommune begynte i 2007. Plattformen ble endelig vedtatt av bystyret den 12. februar 2009.

Protokollen fra bystyret viser at da saken ble lagt frem til politisk behandling, var det en bred politisk enighet om hovedinnholdet i plattformen. Tre endringsforslag fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Pensjonistpartiet og Venstre ble enstemmig vedtatt, fire endringsforslag fra de samme partiene og ett fra Fremskrittspartiet og Høyre falt. Ett endringsforslag fra Arbeiderpartiet ble enstemmig vedtatt, deretter ble innstillingen med de vedtatte endringene enstemmig vedtatt.

Endringsforslagene som falt, og formuleringene i innstillingen som disse endringene skulle erstatte, omfattet i stor grad enkeltord og uttrykk som markerer de grunnleggende ideologiske forskjellene mellom partiene. For eksempel i avsnitt 3.2.2. Samhandling og fellesskap, hadde innstillingen en målbeskrivelse som rettet oppmerksomheten mot fellesskapstankens plass i arbeidet med barn og unge. I endringsforslaget som falt, skulle arbeidet med barn og unge være rettet det enkelte individ, samt dets tilhørighet i samfunnet.

Struktur og hovedinnhold i OUP

Når det gjelder hovedstrukturen i planen, og planens omfang og hovedinnhold, viser protokollen ingen politisk uenighet. Planen er omfattende. Den trykte utgaven er på 43 sider, favner bredt når det gjelder barn og unges oppvekstvilkår og har, etter en innledning, følgende hovedinnhold:

- Bakgrunn, med en redegjøring av hovedutfordringene for Sarpsborgsamfunnet og en redegjøring for Stortingets styringssignaler overfor oppvekstområdet
- Definisjoner, av ”barn og unge” og ”oppvekstvilkår”
- Styringsmodellen for Sarpsborg kommune, jevnfør kapittel 5, med underkapitlene:

- Innsatsområder, som er inndelt i Verdier og ledelse, Menneskelige ressurser, Strategiske prosesser og Strukturelle ressurser
- Produksjonsprosesser, som er inndelt i Læringstrykk og kvalitet, og Samhandling og fellesskap
- Resultater, med vekt på brukerresultater. Hovedpunktet er inndelt i Brukerresultater, Kunnskap, Ferdigheter og Livsmestring
- Kvalitetssikring, med underpunktet Prosess- og resultatvurderinger
- Viktige momenter på veien videre, som trekker frem at i det videre samhandlings- og utviklingsarbeidet vil hovedpunktene være Kompetanse, Kommunikasjon, Kvalitet og Kultur

Innledningen, med overskriften ”Sentrale intensjoner for arbeidet”, peker på at hovedformålet med plattformen er å sikre en oppnåelse av kommunens visjon, gjennom en langsiktig prosess. Plattformen skal tydeliggjøre utfordringene som er knyttet til å nå visjonen om at barn og unge lykkes. Den skal samtidig danne grunnlaget for utvikling av en helhetlig oppvekstpolitikk med konkrete strategier og tiltak i Sarpsborg, både i offentlig og annen regi. Plattformen sikter altså mot å være et overordnet politikk-dokument. En helhetlig oppvekstpolitikk, med mer konkrete strategier og tiltak, skal utformes i andre planer, som bygger på denne plattformen.

Hovedpunktene i plattformen veksler mellom redegjøring for grunnlaget for politikken, og vedtak av overordnede mål, strategier og veivalg. Redegjøringene i plattformen gir en situasjonsanalyse som gjengir relevante hovedresultat fra pedagogisk og annen samfunnsvitenskapelig forskning, med relevans for Sarpsborgsamfunnet. Plattformen benytter seg av forskningsresultater som det i dag er forholdsvis bred enighet om.

Plattformen presiserer hvordan kommunens helhetlige styringsmodell skal forstås i denne sammenhengen. De menneskelige ressursene som kommunen skal anvende i opplæringen av barn og unge, er ikke begrenset til de ansatte og deres kompetanse, den omfatter også foreldre og foresatte, frivillige lag og foreninger, samt nærmiljøer og lokalsamfunn. Dette innebærer at

oppmerksomheten flyttes fra hva kommunen kan gjøre innenfor egen organisasjon, til hva kommunen kan gjøre med egen organisasjon i et partnerskap med andre aktører i samfunnet. Et arbeid som er organisert gjennom et partnerskap mellom sidestilte parter, krever en annen tilnærming enn et arbeid som er organisert i en linjeorganisasjon. For dem som er vant til først og fremst å arbeide innenfor en linjeorganisasjon, kan det være krevende å mestre overgangen til å arbeide i partnerskap.

Strategiske valg i plattformen

Plattformen har gjennomgående valgt et bredt, samfunnmessig perspektiv på barns utvikling og læring. Det afrikanske ordtaket ”Det trengs en hel landsby for å kunne oppdra et barn”, som er sitert innledningsvis i plattformen, fungerer som en overskrift over den strategien som er beskrevet. Perspektivet er utvidet fra relasjonen mellom lærer og elev, til skolen som et lite samfunn i seg selv og som en integrert del av et større lokalsamfunn. Plattformen fremhever at målet ikke bare er å utvikle kunnskaper og ferdigheter, barna skal også utvikles sosialt.

Barna skal utvikles sosialt til å kunne fungere i et samfunn i rask forandring, fra gårdsdagens industrisamfunn med krav om disiplin til å utføre avgrensede oppgaver med høy kvalitet, til morgendagens internasjonale samfunn, preget av kommunikasjon og samhandling, der oppgavene er mer mangfoldige, komplekse, og diffuse.

Plattformen peker på at hvis Sarpsborg skal bli byen der barn og unge lykkes, må kommunen bidra til å utvikle både gode samarbeidsstrukturer mellom de forskjellige aktørene som barn og unge møter i skolen, hjemmet og lokalmiljøet, og en samarbeids- og læringskultur som gjør at barn, unge og voksne trekker i samme retning, inspirer og forsterket hverandre. Plattformen legger til grunn at barn og unge ønsker ledere som har de samme kvalifikasjoner, verdier og holdninger som de voksne i Sarpsborg etterspør hos sine ledere.

Plattformen bygger på at medarbeiderne har et positivt barnesyn, der en har tro på at barna ønsker å mestre sin egen læring og personlige vekst, og at medarbeiderne er oppmuntrende, støttende og gir veiledning der det er behov for det. Men den forutsetter også at medarbeiderne er tydelige på hvilke krav og forventninger som gjelder og som evner å sette grenser i forhold til den aktuelle situasjonen. Medarbeiderne skal være tydelige voksne. Plattformen sikter mot å endre lærerrollen, fra den ensidig fagsentrerte formidleren, til den relasjonsorienterte lederen.

Plattformen er som nevnt omfattende. Ved flere gangers gjennomlesning kommer den indre strukturen og sammenhengen tydeligere frem. Plattformen fremstår som et konsistent dokument, som gir en tydelig retning for utviklingen av oppvekstområdet på det overordnede, prinsipielle nivået. Formuleringene av mål, strategier og veivalg, er samtidig så åpne og generelle, at de kan konkretiseres og presiseres på flere måter i planene som skal bygge på plattformen. Innenfor den retningen som plattformen beskriver, inviterer den til utvikling av fremvoksende strategier.

Resultatkvalitet

Blant de fire resultatområdene i Sarpsborgs helhetlige styringsmodell, som er omtalt tidligere i rapporten, har OUP valgt å fremheve brukerresultatene, med begrunnelsen at dette er kjernen i samfunnsmandatet til skoler og barnehager.

Rapporten har et oppgjør med den ensidige oppmerksomheten som de senere årene har vært rettet mot målinger av elevenes kunnskaper og ferdigheter, og offentliggjøring av slike målinger. Rapporten peker på at slike målinger fort fører til en målforskyving, der målet blir å komme høyt på rangeringslistene uten å se hva det egentlige formålet med tjenesten er. Forskning som denne undersøkelsen bygger på, som Solveig Gullings analyse av skolens bruk av standardiserte tester, bekrefter denne vurderingen (Gulling 2009).

Rapporten legger til grunn at resultater må vurderes ut fra ulike tilnærminger og perspektiver. Resultatmålinger må både finne sted på det overordnede nivå, i forhold til virksomheters og tjenesteområders evne til å oppfylle krav, og på det individuelle nivå, av samarbeidet mellom barnet og den voksne tjenesteyteren, der oppmerksomheten må rettes mot hvordan barnet og den voksne i fellesskap kan arbeide for at barnet skal utvikles videre i positiv retning. Planen legger med andre ord til grunn at det er samspillet mellom det strukturelle nivået og aktørnivået som er interessant, og er her på linje med en hovedtrend i nyere samfunnsvitenskapelig forskning.

OUP minner om at skolen skal bidra til å utvikle både barnas kunnskaper, ferdigheter og livsmestring. Ferdighetene omfatter ikke bare det å kunne uttrykke seg muntlig og skriftlig, kunne lese, regne og bruke digitale verktøy. De omfatter også sosial kompetanse. I en verden hvor det gamle industrisamfunnets krav om disiplin og evne til å utføre avgrensede oppgaver, er avløst av et samfunn preget av kommunikasjon og samhandling på tvers av landegrenser, blir skolens oppgaver mer mangfoldige, komplekse og vanskeligere å måle.

OUP representerer et oppgjør med de noe naive forestillingene om at det som er vesentlig, lar seg måle og tallfeste gjennom individuelle tester. Planen peker på at metodene må tilpasses den informasjonen som skal innhentes. De må bestå av et bredt spekter som omfatter observasjoner, intervjuer og samtaler individuelt og i grupper, spørreskjema, krysskjema, og dokumentanalyser, ved siden av tradisjonelle tester og prøver. Også her er planen på linje med hovedtrender i moderne samfunnsvitenskapelig forskning (Jacobsen 2005).

OUP drøfter hva som kan være indikatorer på at barn og unge i Sarpsborg har fått muligheten til å mestre livet og lykkes. På lang sikt kan utviklingen av levekårene i Sarpsborg kommune være en slik indikator.

I et mer kortsiktig perspektiv peker OUP på at frafallet i videregående skole kan være en indikasjon på elevenes evne til å mestre livet. Samtidig peker planen på at det er en rekke faktorer i grunnskolen, videregående skole og samfunnet som samspiller og påvirker frafallet i videregående skole. Det er ingen enkel sammenheng mellom innsatsen i grunnskolen og frafallet i videregående skole, men frafallet kan likevel være en indikator på om grunnskolen lykkes. OUP plasserer dermed grunnskolen inn i den tolvårige grunnopplæringen, slik det er gjort i Opplæringslova.

OUP som en reform av styring og ledelse i Sarpsborg kommune

De siste tiårene har Sarpsborg kommune innført en rekke reformer i egen administrasjon, som mål- rammestyring, bestiller – utførermodell, to – nivå modell og kontraktsstyring. Felles for disse reformene er at de tar i bruk enkle og generelle modeller for hvordan arbeidet skal organiseres og struktureres. De er i stor grad opprinnelig utviklet for et konkurranseutsatt privat næringsliv og søkt tilpasset forholdene i Sarpsborg. De fleste av disse modellene retter oppmerksomheten mot generelle, formelle, strukturelle endringer og har deler av sitt teoretiske utgangspunkt i managementteori som igjen bygger på nyklassisk økonomisk teori.

OUP har et teoretisk utgangspunkt i moderne samfunnsvitenskap og pedagogikk, og en annen tilnærming til hva som skaper varige endringer i Sarpsborg som organisasjon og Sarpsborg som samfunn. Strategien tar utgangspunkt i de historiske endringsprosessene som Sarpsborg er inne i både kulturelt og strukturelt. Den har både et strukturelt og et kulturelt perspektiv. Målet er å utvikle både en læringskultur og en mer hensiktsmessig struktur. Plattformen bruker den helhetlige styringsmodellen og kontraktsstyringen som Sarpsborg kommune har innført, og konkretiserer innholdet i disse verktøyene, ut fra plattformens perspektiv. Den satser på et samspill mellom aktører og strukturer, samt prosesser ovenfra og prosesser nedenfra. Plattformen sikter mot

å kombinere en situasjonsanalyse som de fleste kan kjenne seg igjen i, med en tydelig ledelse i forhold til hvilken retning kommunen skal utvikles, og kulturelle og strukturelle reformer som vokser frem nedenfra, preget av de mange og ikke bare de få i kommunens politiske og administrative ledelse. Den sikter mot å løse koordineringsproblemene, ikke ved oppsplitting og avgrensning, men ved å utvikle helhetstenking og samarbeid på tvers av profesjongrensar, enheter, kommuneområder, forvaltningsnivåer og kommunens organisasjon og lokalsamfunnet.

Konklusjon

OUP er godt forankret i den samfunnsvitenskapelige teorien, den pedagogiske teorien og kvalitetsteorien som planen selv referer til, og teorien på de samme områdene som er brukt som grunnlag for denne undersøkelsen.

I OUP er det en indre sammenheng og en gjensidig avhengighet mellom:

- perspektivet som er lagt til grunn på barn og unges utvikling og opplæring,
- strategien som er valgt ved bruk av
 - fremvoksende endringsprosesser
 - tverrfaglig, tverrsektorielt og nivåovergripende samarbeid
 - systematisk kvalitetssikring og kvalitetsutvikling av tjenestene
- mål og tiltak for utvikling av oppvekstområdet gjennom
 - bred medvirkning og prosesser nedenfra og opp
 - et kvalitetssystem med vekt på prosesskvalitet, opplæringskvalitet og læringssløyfer for de ansatte

OUP har en tilnærming til ledelse og styring, som er grunnleggende forskjellig fra bestiller-utfører modellen. Den representerer en annen måte å tenke på. Det er forståelig at det tok tid å få denne endringen forankret i den administrative

ledelsen i Sarpsborg kommune, og at det tok tid fra arbeidet med plattformen startet i 2007 til saken kunne bli lagt frem til politisk behandling i 2009.

6. Prosjekt Nærmiljøhuset

Innledning

Delrapport 1 i dette prosjektet er en evaluering av Prosjekt Nærmiljøhuset. Nedenfor er sammendraget av denne rapporten gjengitt. Detaljene finner en i Delrapport 1.

Organisering av prosjektet

Forberedelsene til Prosjekt Nærmiljøhuset (PN) startet i 2007. Bystyret bevilget midler til prosjektet i desember 2007, og den administrative kommuneledelsen i Sarpsborg kommune (KL) behandlet opprettelsen av PN i flere møter i januar 2008.

Den 1.2.2008 var PN formelt opprettet av den administrative kommuneledelsen i Sarpsborg kommune, etter mønster av et klassisk prosjekt med kommuneledelsen som oppdragsgiver og styringsgruppe, kommunesjef OKV Kristi Skau som prosjekteier, en referansegruppe med representanter fra hovedutvalgene og ungdommens bystyre, en prosjektleder og en prosjektgruppe med fjorten medlemmer, og ekstern bistand fra førsteamanuensis Kjell Caspersen ved Høgskolen i Vestfold.

Formålet med prosjektet

I sak 17/09 til Komité for oppvekst, er det pekt på PN skal mobilisere nærmiljøet, både det offentlige og det frivillige, blant annet ved å:

- Sette søkelys på verdier og holdninger
- Utfordre eksisterende organisering i tjenestoområder og eksisterende inndeling av dagen for barn, unge og voksne
- Gi mulighet for at flere aktører kan bidra direkte inn i opplæringen i skolen, tilretteleggingsarbeidet i barnehagen og SFO
- Bestrebe et helhetssyn og et samlet perspektiv på barns utvikling og vekst

- Sikre at Sarpsborg kommune på et tidligst mulig tidspunkt evner å sette inn tiltak for barn og unge som trenger ”noe ekstra”
- Ha fokus på å bruke ressurser på en annen måte, ikke nødvendigvis flere nye ressurser

Formålet med PN var å prøve ut i liten skala, tiltak som konkretiserer og operasjonaliserer OUP. Hensikten var å vinne erfaring om hvordan en best kan samordne tjenester og mobilisere nærmiljøet for at barn og unge skal lykkes i Sarpsborg, før en avgjorde hvilke tiltak som skulle innføres i hele kommunen. Prosjektet følger med andre ord klassisk kvalitetsteori, slik den ble utviklet av Walter A. Shewhart og W. Edwards Deming, med fasene planlegging, utprøving i liten skala, kontroll av virkningene, læring og korrigering, eventuell ny planlegging, til en finner frem til noe som egner seg å gjennomføre som standard i full skala. (Deming1986).

OUP peker på betydningen av gjensidig samarbeid og respekt mellom ledere, lærere og andre ansatte, foreldre og foresatte, representanter for frivillig sektor og næringslivet, og alle andre innbyggere som er med på å sette normer og skape forventninger til barn og unge. Et nærmiljø omfatter alle disse samarbeidspartene. Definisjonen av partene som inngår i et ”nærmiljø” er med andre ord vid både i plattformen og PN.

Kommuneledelsen valgte ut nærmiljøene i Sentrum Vest og Sandbakken for prosjektet og avklarte hvilke parter som ble berørt av prosjektarbeidet. På Sandbakken ble Sandbakken barneskole og Sandbakken ungdomsskole, samt Fosbyløkka barnehage, valgt som sentrale virksomheter i prosjektet. I Sentrum Vest fikk Kruseløkka ungdomsskole, Kurland skole, Alvimhaugen skole, Alvimhaugen barnehage, Sarpsborgmarka barnehagevirksomhet med Peer Gynt veien barnehage, Kurland barnehage, Baterød barnehage, samt Åpen barnehage en tilsvarende sentral posisjon. I begge nærmiljøene hadde også helsestasjonene

en sentral funksjon i prosjektet, ved siden av andre virksomheter innen helse-, sosial- og kulturområdet, i tillegg til tekniske tjenester og videregående skole.

Prosjektet siktet ikke mot å etablere et konkret, fysisk samfunnshus i en eller annen form i de to nærmiljøene. "Huset" i prosjektet var et virtuelt hus som rommet samordningen av tjenestene og mobiliseringen av innsats. Dette ble ytterligere forsterket da delprosjektet om overbygging av atriet ved Kurland skole, ble stanset i februar 2009 fordi investeringskostnadene ville bli for høye.

Finansieringen av prosjektet

Prosjektets formål og tiltak er nært knyttet til oppgavene til virksomhetene som har vært knyttet til prosjektet, og deler av arbeidstiden til ansatte i de tilknyttede virksomhetene, har vært benyttet i prosjektet. På oppvekstområdet har oppgavene i prosjektet vært stadfestet i lederkontraktene med virksomhetslederne. Det har ikke skjedd like konsekvent på alle kommuneområdene, men også her har ansatte brukt av sin arbeidstid i prosjektet. I tillegg har det vært bevilget egne midler til finansiering av prosjektet, med i alt 3,9 mill kr fra Sarpsborg kommune, Østfold fylkeskommune og Barne- og likestillingsdepartementet. Finansieringen var fordelt slik det fremgår av tabell 6.1.

Tabell 6.1 Budsjett for PN 2008 – 2010, i 1000 kr

År	Sarpsborg kommune	Østfold fylkeskommune	Barne- og likestillingsdepartementet	SUM
2008	500	0	0	500
2009	1.000	200	200	1.400
2010	1.000	700	260	1.960
SUM	2.500	900	460	3.860

Sett i forhold til dets omfang og varighet, disponerte PN relativt begrensede egne midler. På den andre siden er det bemerkelsesverdig at prosjektet har blitt gjennomført innenfor de budsjetttrammene som ble vedtatt i 2007, til tross for de kraftige økonomiske innstrammingene som kommunen har sett seg nødt til å gjennomføre i årene etterpå.

Noe av formålet med prosjektet var å prøve ut andre måter å bruke ressurser på, ikke nødvendigvis flere nye ressurser. Det har antagelig bidratt til at prosjektet fortsatt hadde relevans, etter at kommunen så seg nødt til å gjennomføre kostnadskuttene i prosjekt Handlingsrom 2016.

Planen for gjennomføring av prosjektet

Planen for prosjektet følger klassisk prosjektstyringsmetodikk, med inndeling i delprosjekter, fastsetting av mål og milepelsplaner. Prosjektplanen ble vedtatt av styringsgruppa med fjorten milepeler fra januar 2008 frem til avslutningen og evaluering våren 2010. Planen er senere utvidet til atten milepeler, og avslutningen er forskjøvet, først til månedsskiftet juni-juli, så til begynnelsen av september 2010.

Prosjektplanen la opp til et grundig forarbeid før delprosjektene skulle bli valgt, delprosjektlederne utnevnt og delprosjektgruppene konstituert.

Både forarbeidene, prosjektplanen og evalueringen av gjennomføringen, viser at kommunen bevisst har valgt å legge vekt på en fremvoksende strategi, med forankring av prosjektet nedenfra og opp, der deltakerne ble gitt rom til å være med på å utforme prosjektet både i form og innhold.

Forarbeidet til Prosjekt Nærmiljøhuset

Arbeidet med utvikling av PN startet forsommeren 2007 i en budsjettkonferanse for administrative og politiske ledere i Sarpsborg kommune.

Kjell Caspersen og ansatte i kommunen kartla han mulighetene til å prøve ut tiltak for å skape en bedre samordning av tjenestene overfor barn og unge. Fra den 15. november 2007 til den 3. januar 2008 ledet han åtte samtaler i fokusgruppe i Sandbakken området og Sentrum Vest i Sarpsborg kommune. Det ble arrangert to samtaler med representanter for virksomhetene og en samtale med representanter for de foresatte i hvert av de to områdene. I den ene samtalen med representanter for virksomhetene deltok virksomhetsledere, i den andre deltok i hovedsak andre representanter for personalet. I tillegg ble det holdt en samtale med representanter for forbyggende helsetjenester, og en samtale med representanter for ungdommens bystyre.

Virksomhetene som deltakerne i fokusgruppene var knyttet til, deltok etterpå alle i PN, og forslagene som ble reist i samtalene ble i stor grad fulgt opp i arbeidet med utforming av delprosjektene.

Gjennomføringen av prosjektet

Mens spørsmålet om hvem som skulle få delta i prosjektgruppa ble behandlet vinteren og våren 2008, gjennomførte prosjektet en møteserie med personalet i de aktuelle virksomhetene og dialogkonferanser med frivillige lag og foreninger. Alle pågående prosjekter for barn og unge i kommunen ble kartlagt og evaluert, for å sikre samordning og læring i forhold til nye prosjekter.

I slutten av april arrangerte prosjektet en studietur til Rinkeby skolan og Södertälje i Sverige for deltakere og beslutningstakere i PN. Frem til sommeren ble det gjennomført dialogmøter i de to nærmiljøene både med foresatte, og med barn og unge. Det ble også holdt et dialogmøte med representanter for kommunen og næringslivet.

Etter sommeren ble forslag til delprosjekter utarbeidet, og den 28.10.2008 vedtok styringsgruppen tiltakspakken for Sentrum Vest med 18 delprosjekt, og tiltakspakken for Sandbakken med 19 delprosjekt, jevnfør listen nedenfor. Den

økonomiske situasjonen i kommunen var blitt anstrengt, og vedtaket ble gjort med forbehold om økonomisk dekning i budsjettet for 2009.

Tre delprosjekt i Sandbakken ble organisert som ett prosjekt, og det samme gjorde de tilsvarende tre i Sentrum Vest. Tre parallelle prosjekt i de to nærmiljøene ble organisert som tre fellesprosjekt, og ett prosjekt ble skrinlagt av økonomiske grunner. Da gjensto det 29 delprosjekt i januar 2009. De 29 delprosjektlederne ble utnevnt og delprosjektgruppene konstituert. I slutten av februar var de økonomiske konsekvensene av alle prosjektene utredet, vurdert og godkjent av styringsgruppa, med ett unntak, der det ble laget egen sak. I juni 2009 vedtok bystyret å avslutte dette delprosjektet, slik at det var 28 igjen.

Delprosjektene var forskjellige og delprosjektlederne og delprosjektgruppene har arbeidet forskjellig. Noen kom raskt i gang før sommeren 2009. Men blant dem som kom raskt i gang, var det noen som ikke tok seg tid til å forankre delprosjektet godt nok hos de som skulle delta og bruke tiltakene. Andre arbeidet så grundig med forankringen at det ble liten tid til å gjennomføre prosjektet. Det store flertallet av prosjektene ble imidlertid gjennomført etter planen, og de aller fleste ga nyttige erfaringer, både til dem som deltok og kommunen.

I oktober 2009 arrangerte PN midtveiskonferansen Gjennom vinteren 2009/2010 og våren 2010 fortsatt gjennomføringen av delprosjektene. Et prosjekt ble avviklet i månedsskiftet januar-februar 2010 på grunn av manglende interesse fra målgruppen. 27 prosjekter fullførte arbeidet ut prosjektperioden.

I andre kvartal svarte delprosjektene på spørsmål fra den interne og eksterne evalueringen og gjennomførte en egenevaluering. Den 2. og 3. september 2010 ble rapportene fra evalueringene presentert for styringsgruppa og prosjektgruppa, og prosjektet var formelt avsluttet. I oktober fikk bystyret en orientering om gjennomføringen av prosjektet.

PN har blitt styrt etter konvensjonell prosjektstyringsmetodikk. Prosjektet har vært styrt stramt, med tydelige krav og frister til deltakerne, og løpende oppfølging fra prosjektlederen. Gjennom PN har Sarpsborg kommune vist at den har utviklet god kompetanse i gjennomføring av store, komplekse prosjekter, med mange og svært ulike deltakere.

Det er overraskende at den uroen som prosjekt Handlingsrom 2016 har skapt i hele organisasjonen, ikke har fått større innvirkning på gjennomføringen av PN.

Delprosjektene

Den opprinnelige planen for delprosjektene omfattet atten delprosjekter i Sentrum Vest og nitten på Sandbakken. Flere delprosjekt var felles i de to områdene, og flere likner på hverandre. I tabellen på neste side er derfor delprosjektene i Sentrum Vest og Sandbakken satt opp i to hovedkolonner ved siden av hverandre. Prosjekter som er felles eller likner på hverandre er satt på samme rad. Siden prosjektene i de to områdene ikke følger helt samme nummerering, er rekkefølgen i Sandbakkenområdet tilpasset rekkefølgen i Sentrum Vest.

Tabell 6.2. Delprosjekt i Prosjekt Nærmiljøhuset

Sentrum Vest			Sandbakken		
Nr	Mål-gruppe	Tiltak	Nr	Mål-gruppe	Tiltak
1	0-1 år	Robuste familier	1	0-1 år	Robuste familier
2	0-1 år	Babysvøm/gym	2	0-1 år	Babysvøm/gym
3	1-5 år	4-årskontroll i bh.	3	1-5 år	4-årskontroll i bh.
4, 10, 11	1-5 år 6-12 år 13-15 år	Gode overganger, bh-bs-us språk åpner dører	4, 9, 10	1-5 år 6-12 år 13-15 år	Gode overganger bh,bs,us språk åpner dører
5	1-5 år	Åpen bh kveld	5	1- 5 år	Åpen barnehage dagtid
6	6-12 år	Utvidet skoledag Kurland	6	6-12 år	Leksehjelp
7.1.	6-12 år	Bygge atrium Kurland			
7.2.	6-12 år	Lærings og kultursenter Kurland	14	13-15 år	Bokkafé us
8	6-12 år	Åpne skolen kveld, Alvimh	7	6-12 år	Åpne skolen, kveld bs
9	6-12 år	Tverrfaglige støttefunksj bh, bs	8	6-12 år	Tverrfaglige støttefunksj bs
12	13-15 år	Gode overganger, us-vgs	11	13-15 år	Gode overganger, us-vgs
13	13-15 år	Åpen skole kveld, Krusel	12	13-15 år	Åpen skole, kveld us
14	13-15 år	Alternative læringsarenaer Kruseløkka			
			13	13-15 år	Leksehjelp for foresatte
			15	16-20 år	Nærmiljø, ungdom som ressurs, vgs - bh, gs
15.1.	16-20 år	Kultur for alle kort sikt			
15.2.	16-20 år	Kultur for alle lang sikt			
16	16-20 år	Sos.kons ved 4 vgs i Sarp	16	16-20 år	Sos.kons ved 4 vgs i Sarp
17	0-100 år	Tilgjengelig fysisk struktur	17	0-100 år	Tilgjengelig fysisk struktur
18	0-100 år	Kompetansedeling 0-20 år	18	0-100 år	Kompetansedeling 0-20 år
			19	0-100 år	Møteplass 0-100

bh=barnehage, bs=barnetrinn, us=ungdomstrinn, vgs= videregående skole

Rekkefølgen er satt opp etter målgruppe. Øverst kommer delprosjekt for spedbarn, nederst for ungdom og hele befolkningen. Delprosjektene 4, 9 og 11 i Sentrum Vest og 4,9 og 10 på Sandbakken er ført opp sammen, siden de har vært organisert som ett delprosjekt gjennom hele prosjektperioden. De dreier som om overgangene fra barnehage til barnetrinn, og fra barnetrinn til ungdomstrinn, med overskriften Språk åpner dører. Hvert av delprosjektparene

16, 17 og 18 i de to nærmiljøene ble også organisert som ett fellesprosjekt for de to nærmiljøene i hele prosjektperioden.

Noen få prosjekter er avsluttet i løpet av prosjektperioden. Prosjekt 7.1 og 7.2 for utbygging og utvikling av et åpent læringssenter på Kurland skole, ble avsluttet i februar 2009, før planleggingsprosessen, fordi de forutsatte midlene ikke ble bevilget. Prosjekt 6, Heldagsskole/ utvidet skoledag på Kurland, ble avsluttet etter ferdig planlegging i juni 2009, uten å hva vært satt i drift, på grunn av manglende ressurser.

Delprosjekt 5 i Sentrum Vest, Åpne barnehagen på kveldstid, ble avviklet i månedsskiftet januar-februar 2010, siden det ikke var interesse for tiltaket blant småbarnsforeldrene i nærmiljøet.

Noen delprosjekter har forandret seg gjennom arbeidet i prosjektperioden, slik det også var forutsatt at kunne skje. Delprosjekt 2 het opprinnelig Babysvømming. Der var vanskelig å finne lokaler med et egnet og stort nok basseng, og høsten 2009 var navnet ble endret til Babygymnastikk. Endringen ga grunnlag for diskusjoner i delprosjektgruppa. Våren 2010 ble innhold og navnet endret på nytt, denne gangen til Babysang og massasje, og utprøving av prosjektet kunne begynne.

Et prosjekt har endret navn til et som bedre samsvarte med delprosjektets innhold. Delprosjekt 13 på Sandbakken het opprinnelig Leksehjelp for foresatte, mens det nye navnet, Foresatteundervisning dekker innholdet bedre.

De aller fleste delprosjektene er gjennomført etter planen. De favner over hele aldersgruppen fra 0 til 20 år. Temaområdene kan deles inn i fire hovedgrupper:

- Utvikling av barn og unges språklige og faglige kunnskaper og ferdigheter, med delprosjektene:

- Fireårskontroll i barnehagen, Overgangene barnehage, barneskole, ungdomsskole, Utvidet skoledag, Lærings- og kultursenter på Kurland, Overgang ungdomsskole, videregående skole, og Alternative læringsarenaer
- Utvikling av barn og unge sosialt, kulturelt og fysisk, med delprosjektene:
 - Babysang og massasje, Åpen barnehage dagtid, Åpne barnehagen kveld, Åpne barneskolen kveld, Åpne ungdomskolen kveld, Kultur for alle, og Sosialkonsulenter ved de fire videregående skolene i Sarpsborg.
- Utvikling av kompetansen til tjenesteytere, foresatte og ledere i frivillige organisasjoner som arbeider med barn og unge med delprosjektene:
 - Robuste familier, Tverrfaglige støttefunksjoner, Kompetansedeling 0-20 år, samt Foresatteundervisning.
- Utvikling av bygninger og utearealer i nærmiljøene med delprosjektene:
 - Bygging av atrium på Kurland skole, Tilgjengelig fysisk struktur, og Møteplassen 0-100

Profilen på prosjektene viser at PN fulgte opp målet i Oppvekst og utdanningspolitiske plattform om å fokusere på utviklingen av hele mennesket, slik at barna utvikles både faglig og sosialt.

PN fulgte også opp målet om å tenke tverrfaglig, i helhetlige tjenestekjeder fra fødsel til barna har blitt voksne, og ved å involvere barn og unge selv, foreldre og foresatte, samt frivillige lag og organisasjoner.

Delprosjektene i PN siktet mot å prøve ut noe som var uprøvd på det lokale stedet og ikke nødvendigvis noe som var nytt og uprøvd andre steder. Målet har ikke vært å bli bedre enn andre, men å forbedre egen praksis og å lære av forsøkene.

Noen av delprosjektene var knyttet til bare en virksomhet og involverer få forskjellige grupper, som utvikling av bokkafé på Sandbakken skole. De var forholdsvis oversiktlige og ukomplekse.

Andre delprosjekter, som Gode overganger fra ungdomsskole til videregående skole, omfattet flere virksomheter både i fylkeskommunen og kommunen, og prøvde ut nye systemer. Prosjektet har vist at selv om grunnskole og videregående skole er regulert av samme lov, og inngår i grunnopplæringen til elevene, er samordningen mellom de to forvaltningsnivåene og de to skoleslagene fortsatt mangelfull. Prosjektet var komplekst og resultatene kan bli nyttige også utenfor Sarpsborg kommune.

Hvis man vil tenke strategisk med sikte på å ha gode muligheter for å lykkes i et forsøksprosjekt, kan det være lønnsomt å begrense forsøkene til noen få, oversiktlige, lett målbare og lett kontrollerbare tema. Det er trygt, men det kan lett bli lite relevant og lite interessant. I PN har kommunen valgt en motsatt tilnærming. PN omfattet usedvanlig mange delprosjekt, der flere involverte mange mennesker med ulike roller og ulike forutsetninger, i hele bredden og lengden av oppvekstområdet. Det var et dristig og et interessant valg.

Resultatene av prosjektet

I den interne evalueringen av PN er hvert enkelt delprosjekt evaluert og resultatene beskrevet. Her skal vi vurdere i hvordan PN som helhet har fungert i forhold til den strategien kommunen har valgt i OUP.

PN har gitt konkrete resultater som:

- Nye rutiner for fireårskontrollen, som et tverrfaglig arbeid lagt til barnehagene
- Opprettelse av en ny åpen barnehage

- Felles, forpliktete årshjul, med konkrete tiltak for barnehager og grunnskoler, med sikte på å utvikle barnas språk og skape gode overganger fra barnhage til barnetrinn, og fra barnetrinn til ungdomstrinn.
- Videreutvikling av åpne skoler på ettermiddags- og kveldstid
- Rutiner for tverrfaglig samarbeid
- Partnerskapsavtaler for samarbeid om overgang fra grunnskole til videregående skole, med årshjul for samarbeidet, prosedyrer, standard brev, informasjonsskjema, samtykkeerklæring, og foreldrekurs

Minst like viktig er resultatene i utvikling av verdier, holdninger og kultur. I egevalueringene trekker deltakere frem at det tverrfaglige samarbeidet i prosjektet har gjort noe med dem. De forteller at de har lært noe, og endret noen holdninger, både ut fra det de har lyktes med og det som ikke gikk som planlagt. Slike endringer er vanskeligere å måle, men er ikke dermed mindre viktige for den strategien som kommunen har valgt.

PN som et avsluttet eller påbegynt arbeid

Hvordan man skal evaluere PN, er avhengig av om man skal evaluere det som er avsluttet arbeid, eller om man evaluerer det som starten på et utviklingsarbeid, som så vidt har begynt.

Hvis PN skal evalueres som et avsluttet arbeid, vil et delprosjekt som ikke nådde målene sine, være et mislykket prosjekt. Hvis PN skal evalueres som starten på et utviklingsarbeid, kan det, også i et prosjekt som ikke nådde målene sine, ligge mye verdifull læring, som kan være til god nytte i det videre utviklingsarbeidet. Vi lærer ikke bare gjennom analyse og innsikt, men også gjennom prøving, feiling og refleksjon. Denne evalueringen har lagt til grunn at PN er starten på et utviklingsarbeid, som så vidt har begynt.

Tidsperspektivet i reformarbeidet

Kommuneplan 2007-2020 og Oppvekst og utdanningspolitisk plattform, forutsetter at utviklingsarbeidet som er startet gjennom PN, er starten på en lang prosess, som krever jevn og målrettet utvikling, uten unødige hvileeskjær.

Å utvikle en tjenestekjede som går fra barn blir født til de går ut videregående skole nærmere 20 år senere, for å se resultatene av tidlig innsats i det siste leddet, må nødvendigvis ta mange år.

PN siktet mot å endre arbeids- og atferdsmønstre både hos barn og unge, deres foreldre og foresatte, og tjenesteytere og andre som møter dem. Jacobsen og Torsvik peker på at slike strategiske prosesser som PN er en del av, er relatert til læring, både om det nye som skjer, og om avlæring for å kunne rive seg løs fra grunnleggende antagelser, og såkalte sannheter som ikke lenger har gyldighet (Jacobsen og Thorsvik 2002). Å endre menneskers antagelser, vaner og holdninger, krever tid, tålmodighet og utholdenhet.

PN som en læringsarena

Hovedinntrykket fra egenevalueringene er at det ble lagt ned et stort og systematisk utviklingsarbeid gjennom PN og i egenevalueringene.

Egenevalueringene er direkte og ærlige. Prosjektene forteller åpent om hva de har lyktes med og hva som har vært mindre vellykket. Det kan ha en sammenheng med at prosjektleder har fulgt hvert enkelt prosjekt så nært gjennom hele prosjektperioden at det allerede har vært skapt en åpenhet rundt gjennomføringen. Resultatene har vært kjent.

Mange av prosjektgruppene forteller om de gode erfaringene de har hatt gjennom et nært samarbeid med brukerne av tjenestene, og nedenfra og opp prosesser, hvor prosjektet har kommet brukernes ønsker og behov i møte. I enkelte tilfeller er det prosjektet som har vekket behovet. Prosjektgruppa for Bokkafé på Sandbakken ungdomsskole beskriver hvordan en fast gjeng med

ungdommer benytter seg av tilbudet, har ”oppdaget” hverandre på Bokkafeen, og funnet venner. Det hadde ikke vært systematisk utlån av bøker på skolen i flere år. Nå har utlånet gått opp. Prosjektgruppen illustrer den større interessen for ulike litterære sjangre med et eksempel:

”Som eksempel kan nevnes en elev som opprinnelig ikke var særlig glad i å lese, men som oppdaget Twilightserien. Han har nå lest alle bøkene på kort tid, den siste boka i serien kjøpte han selv da biblioteket ikke klarte å kjøpe boka inn raskt nok for ham.”

Men rapportene forteller altså også om hva man her lært ved å prøve og feile. Prosjektgruppen for Delprosjekt Robuste familier skriver at de ikke lykkes med å få folk til å møte. I stedet for å klage på dem som ikke kom, skriver de at de selv begynte i ”feil ende”. Det burde vært gjort en brukerundersøkelse først på hva som var ønsket av foreldrene. Så spør de seg selv om ikke tilbudet ble vel mye faglig. De siterer foreldre som har svart at det faglige innholdet fra de fagansatte tok så mye oppmerksomhet at deltakerne ikke fikk god nok anledning til å bli kjent med hverandre.

En tilsvarende refleksjon har prosjektgruppa i Delprosjekt Åpne barnehagen på kveldstid i Peer Gynt barnehage, som siktet mot å lage et nøytralt treffpunkt for barnefamilier og bygge nettverk i lokalmiljøet. Det var bare ingen som kom. De skriver:

”Vi tenkte vel aldri at ingen hadde ønske om å benytte tilbudet i dette prosjektet. Ser i ettertid at i enkelte prosjekt burde det vært en spørreundersøkelse på forhånd, slik at det ikke blir lagt ned så mye tid og ressurser i noe som foreldre ikke har behov for.”

Heller ikke her er det spor av bitterhet over dem som ikke kom, eller oppgitthet i forhold til utviklingsarbeidet. Tvert imot, på et av de avsluttende spørsmålene

om hva det er viktig å gjøre mer av i fremtiden, svarer gruppa at en bør tilby foreldre med barn i den enkelte barnehagen å låne barnehagen til bursdagsfeiring eller til andre arrangementer på kveldstid eller i helga. Det hadde noen sagt at de kunne ønske seg. Gruppa er villig til å prøve noe annet.

At kommunen har utviklet en kultur hvor det er mulig med denne formen for åpenhet, indikerer en stor grad av trygghet og tillit hos dem som har skrevet egenevalueringene. Det er et positivt funn.

Evalueringsrapportene gir flere eksempler på læring, gjennom prøving, feiling og refleksjon. Avviket mellom mål og resultat avspeiler i noen tilfeller klassiske dilemmaer i arbeidslivet knyttet til samarbeid og spesialisering. Prosjektgruppa for Åpne skolen på ettermiddag kveld på Kruseløkka ungdomsskole skriver:

”Ettersom prosjektgruppa ikke fikk med andre representanter enn fra Kultursenteret, ble dette en intern Kruseløkka gruppe. Det effektiviserte det hele, men det førte til lite nytenking. Det eneste nye vi gjorde, var å trekke inn egne elever og elever fra videregående som lærere.”

Det er ikke uten grunn at arbeidet ofte blir organisert i faste virksomheter, med et sett av beslektede oppgaver, slik at de ansatte kan ha lik fagbakgrunn og lære hverandre å kjenne gjennom samarbeid over tid. De som har den samme fagbakgrunnen, har felles referanserammer, de har en felles oppfatning av hva oppgavene er, hvilke metoder som skal brukes, og beskriver det gjennom et felles språk. Har de arbeidet sammen over tid, kan de lettere utvikle rutiner der de utfyller hverandre og er forutsigbare for hverandre. Det skaper trygghet og effektivitet. Men som prosjektgruppen på Kruseløkka skriver, det fører ikke til nytenking. Vi løser noen problemer gjennom arbeidsdeling, og skaper samtidig grenser og grenseproblemer.

I kapittelet ”Hvorfor er samarbeid så vanskelig?” peker Dag Ingvar Jacobsen på at gjennom arbeidsdeling søker vi å få effektivisert helhetlige arbeidsoppgaver. Arbeidsdelingen gir oss mulighet til å spesialisere oss og dyktiggjøre oss på ett enkelt område. Men spesialiseringen skaper også større formelle skiller, profesjonalisering og koordineringsproblemer. Tverrfaglig samarbeid, slik det blir prøvd ut i PN, er ett av mange virkemidler for å løse koordineringsproblemene. Det kritiske spørsmålet er hvordan en skal skape en bedre koordinering, og samtidig ikke gi slipp på den effektiviteten som arbeidsdelingen og spesialiseringen skapte.

Til tross for at prosjektledelsen har understreket behovet for å trekke alle berørte parter med inn i det enkelte delprosjektet, og til tross for at delprosjektlederne og de andre deltakerne i prosjektgruppene antagelig har villet det, er det enkelte prosjekter som i evalueringen har sett at de i for stor grad har basert seg på gamle samarbeidsmønstre, der de som kjenner hverandre gjør noe for de andre.

Poenget i denne sammenhengen er at egenevalueringen viser at de i ettertid har sett det og lært. De har sett at de glemte å trekke barn, unge og foreldre med i planfasen som likeverdige og som spesialister på sine egne behov. De har sett at de har glemt å tenke sammen med dem, og i stedet har tenkt for dem. Så oppdaget de at de tiltakene som de trodde at barn, unge eller foreldre ville ha et stort behov for, det trengte de ikke i det hele tatt. De har lært forskjellen mellom å gjøre noe for en annen og å gjøre noe sammen med en annen.

Det vanskelige samarbeidet mellom lærere og foreldre

Dess yngre barna er, dess nærere og bedre er som regel samarbeidet mellom foreldre og tjenesteytere. Helsesøstre og ansatte i barnehagene samarbeider ofte godt med foreldrene. Samarbeidet er bedre på barnetrinnet enn på ungdomstrinnet, og er nesten fraværende i videregående skole.

Samarbeid blir som regel mest fruktbart når det er basert på gjensidig anerkjennelse og respekt, og noe begge parter ønsker. I PN er det gjennomført forsøk med forskjellige former for samarbeid mellom skole og hjem. Vi kommer nærmere inn på dette temaet i kapittelet om samarbeid mellom skole og hjem.

Konklusjon

PN var godt forankret i føringene i Kommuneplan 2007-2020 og i OUP. Prosjektet har utviklet systemer, strukturer og nyttige tiltak på den ene siden, og holdninger, kunnskaper og ferdigheter hos deltakerne på den andre siden, som alle har bidradd til å bevege Sarpsborg i den retningen som er beskrevet i kommuneplanen og plattformen. Men PN synliggjør også at dette er starten på en prosess, det er langt igjen. Skal de ambisiøse målene bli nådd, kreves det langsiktig, målrettet og samordnet tverrfaglig arbeid.

Samtidig er tenkingen som ligger bak plattformen og PN godt forankret i den siste forskningen på feltet. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring NOVA, ga i 2010 ut Rapport 12/10. Denne rapporten gir en oversikt over resultatene fra forskningen om frafall i videregående opplæring, og peker på behovet for tidlig innsats for å utvikle språkferdighetene og stimulere barnas utvikling og læringslyst. I sammendraget i denne rapporten heter det blant annet:

Utgangspunktet for denne rapporten er en økende bekymring rundt frafallet i videregående opplæring i en tid hvor arbeidsmarkedet i stadig økende grad stiller krav til formell kompetanse. Målet er å gi en oversikt over hva vi ut fra forskning kan lære om betydningen av tidlig innsats og tiltak gjennom barne- og ungdomsårene for å redusere frafall i videregående opplæring.

...

Grupper som generelt sett har høyere risiko for å ikke gjennomføre videregående opplæring, er elever med svake grunnskolekarakterer, elever med lavt utdannede foreldre, gutter, minoritetsspråklige elever med manglende norskkunnskap og yrkesfagelever med dårlige grunnferdigheter.

Tiltakene i førskolealder har gjerne som mål å fremme grunnleggende kognitive ferdigheter, særlig språkferdigheter, og å utjevne sosiale forskjeller. Alt i alt viser forskning at det foreligger en positiv sammenheng mellom det å ha gått i en barnehage med høy kvalitet og et bredt sett av indikatorer for skolefaglig læring. Sammenhengen mellom det å ha gått i barnehage og utvikling av vokabular er særlig interessant, siden vokabular har vist seg å kunne predikere leseferdigheter på lengre sikt. Ut fra forskningen kan det konkluderes med at tidlig innsats som særlig rettes mot grunnleggende språkferdigheter, kan legge et grunnlag for å redusere sosiale forskjeller, særlig mellom minoritetsspråklige og majoritetsspråklige barn. (Wollscheid 2010)

Både OUP og PN legger til grunn behovet for tidlig innsats, og koordinert innsats fra helsestasjonene, barnehagene og grunnskolen, slik at språk åpner dører og barn blir stimulert og motivert for læring. Perspektivet som ligger til grunn for OUP og PN samsvarer med perspektivet i denne kunnskapsoversikten fra forskningen på frafall i videregående skole.

8. Tverrfaglig, tverrsektorielt og nivåovergripende samarbeid

Om samarbeid og tillit

I dette kapitlet skal vi se nærmere på samarbeid på tvers av enheter, sektorer og nivåer, som et supplement til de tradisjonelle organisasjonsformene hierarki og marked.

Med ”samarbeid” forstår vi en samhandling mellom to eller flere parter, der ytelser utveksles med motytelser over tid, og deltakerne justerer sin atferd og politikk, slik at samhandlingen kan skje rasjonelt, uten konkurranse og konflikt. Denne definisjonen er hentet fra Harald Knudsen (Repstad 2004:25-26). Han har to perspektiver på samarbeid som vi også vil bruke her:

- Utvekslingsperspektivet, der sidestilte parter koordinerer seg uten ordre ovenfra
- Mandatperspektivet, der en overordnet instans gir ordre om samhandling mellom enheter på et lavere nivå.

Uttekslingsperspektivet er relevant i et marked, der kjøpere og selgere møtes ut fra egeninteresse. Markedet fungerer normalt godt når oppgavene er standardisert og klart spesifisert, og det er mange kjøpere og selgere, slik at begge parter vet hva som etterspørres og tilbys, og kan velge mellom flere alternativer. Samhandlingsperspektivet i et marked er ideelt sett begrenset til den enkelte transaksjonen, som gjør samarbeidet avgrenset i tid og rom. Det er noe av markedets styrke og svakhet. I komplekse og uforutsigbare oppgaver, kan det være vanskelig å fastsette pris, kvantitet og kvalitet ved transaksjonen. Selger må ta forbehold for å sikre seg, og transaksjonskostnadene kan bli uforholdsmessige høye i forhold til produksjonskostnadene.

Mandatperspektivet er relevant i en hierarkisk organisasjon, styrt gjennom ordre i linjen. Hierarkisk styring gjennom formelle planleggings- og kontrollsystemer,

fungerer rimelig bra når det ikke er altfor komplisert å spesifisere oppgavene og standardisere dem på forhånd. I slike hierarkiske organisasjoner, kan underordnede enheter ønske å unndra seg slik standardisering for å forsvare sine egne særtrekk og arbeidsformer, og beholde en relativ uavhengighet. Det kan gjøre styring gjennom ordre vanskeligere. I organisasjoner med komplekse oppgaver, kan samarbeidet kreve en gjensidig tilpasning mellom enhetene som er helt avhengig av lokal godvilje, initiativ og selvkontroll. I slike situasjoner kan muligheten til å styre gjennom ordre bryte sammen. Harald Knudsen skriver om slike situasjoner:

Den eneste muligheten til å få en økonomisk forsvarlig løsning ligger nå i å erstatte opportunisme med tillit, formelle kontrollrutiner med normativ kontroll og særinteresser med fellesinteresser. (Repstad 2004:57)

Samarbeid ut fra fellesinteresser, tillit og normativ kontroll, fremstår som et alternativ til koordinering gjennom hierarki eller marked ut fra ren egeninteresse. Slike former for samarbeid har preget så forskjellige samfunn som de nordiske landene og det japanske, og blir av organisasjonsforskere ansett som noe av årsaken til den økonomiske suksessen til disse landene. Den nordiske eller den norske modellen har blitt et internasjonalt begrep.

Harald Knudsen peker på at godt samarbeid gir offentlige tjenesteytere mulighet til å yte bedre service overfor klienter og brukere, det gir mulighet for stordrift og spesialisering, synkronisering og forenkling av arbeidsrutiner, og en bedriftskultur som styrker selvtilliten og gir tro på at det nytter. I tillegg kan samarbeid gi læringsgevinster. Det kan gi mulighet til både spesialisering og kompetansespredning, gjennom økt samhandling på tvers av organisasjonsgrensene, og gjennom tverrfaglige team. (Repstad 2004:52)

Ansatte i oppvekst, helse og omsorg i Sarpsborg har fått trening i å rette oppmerksomheten mot brukernes behov gjennom profesjonsutdanningene sine.

Profesjonene har utviklet faglige standarder som gir grunnlag for normativ kontroll og tillit innen egen profesjonsgruppe. Profesjonsutdanningene skaper et grunnlag for samarbeid innen egen profesjonsgruppe.

Barn og unge har sammensatte behov og alle utvikler seg over tid. De har behov for tverrfaglige tjenester. Profesjonalisering kan både skape samarbeidsproblemer mellom faggrupper, enheter og seksjoner, og bidra til et bedre samarbeid i slike sammenhenger. Ansatte med en høy profesjonell bevissthet, har et reflektert forhold til hvilke oppgaver de er kompetente til å utføre, og hvilke oppgaver som de må samarbeide med andre om å løse, andre som er mer kompetente enn dem selv på det bestemte området. En slik erkjennelse kan danne grunnlaget for frivillig samarbeid uten ordre ovenfra, når partene har innsett at oppgavene er komplekse og udelelige, og ikke kan løses av en profesjonsgruppe eller enhetene enkeltvis.

Men grensene mellom profesjonsgruppene i oppvekst, helse og omsorg er ikke klare, og der de overlapper hverandre, oppstår det lett kamp om hegemoni mellom gruppene. I kampen for å forsvare eget revir, har profesjonsgrupper en tendens til å betvile beslektede profesjonsgruppers kompetanse. Det motvirker evnen til å utvikle tillit, felles normsystem og normativ kontroll, og til å se fellesinteressene.

Samtidig kan det være gode grunner til at samarbeid på tvers av grenser blir prioritert ned. Når ressursene er begrenset, slik de har vært i Sarpsborg de siste årene, må ansatte prioritere sine primæroppgaver. Skal samarbeidet på tvers bli gjennomført, må det være nyttig i forhold til løsningen av de prioriterte oppgavene. For det koster å få til et samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser.

Vi har pekt på at samarbeid på tvers basert en forståelse av felles interesserer, gjensidig tillit, og en felles normativ kontroll, kan bidra til å løse noen av problemene som er forbundet med en tradisjonell hierarkisk styringsform. Vi har

også pekt på at det kan være vanskelig å få til et slikt samarbeid. J. A. Weis har undersøkt hvilke prosedyrer som fungerer i praksis for å sette i gang samarbeid. Han kom frem til at følgende ledd må være til stede:

1. Erkjennelse av problemet og nærvær av et ytre press om å gjøre noe med problemet
2. Søken etter løsninger; ressurser eller ekspertise som kunne bli tilgjengelig under forutsetning av samarbeid
3. Mobilisering av egne ressurser for å innfri interne institusjonelle krav for å få samarbeidet til å fungere (Repstad 2004:60)

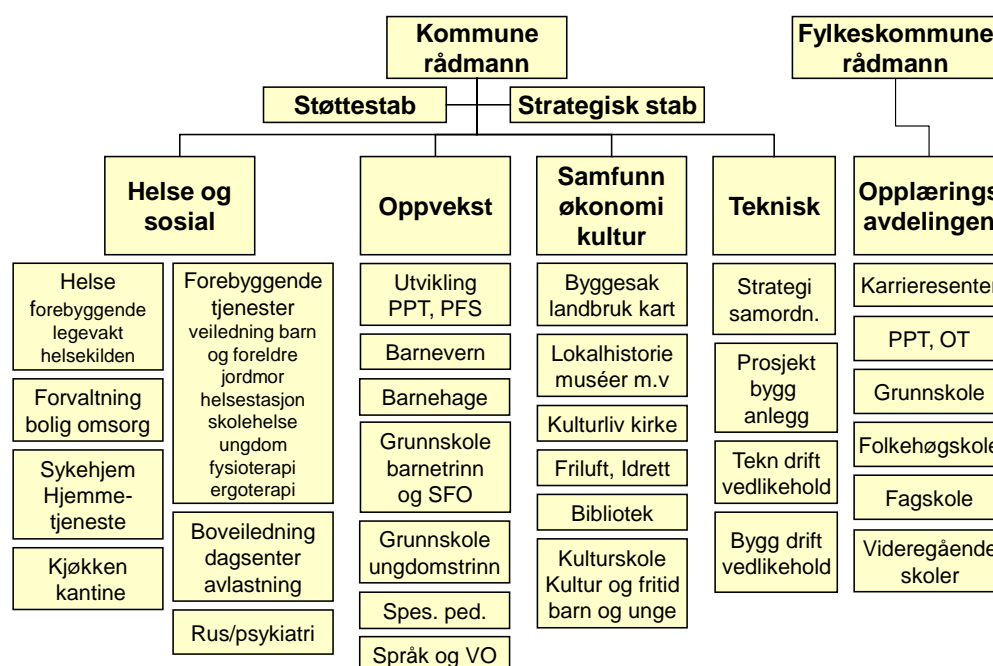
Samarbeid i Sarpsborg kommune

Gjennom Kommuneplan 2007-2020 og OUP, har Sarpsborg kommune erkjent at kommunen har uløste oppgaver når det gjelder å motvirke sosiale forskjeller. Disse oppgavene er i stor grad komplekse og udelelige, og krever et bredt samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser. Kommunen har ikke brukt det tradisjonelle hierarkiet til å utarbeide detaljplaner, gi ordre om gjennomføring og kontrollere prosess og resultat. I stedet har kommunens politiske og administrative ledelse, gjennom PN, kvalitetssystemet og en rekke tiltak, invitert alle berørte parter til å være med på å lete frem løsninger, ressurser og ekspertise, og oppfordret de involverte til å mobilisere egne krefter for å få samarbeidet til å fungere. Kommunens strategi samsvarer med andre ord i stor grad med anbefalingene fra organisasjonsteoretikerne som er sitert i avsnittet ovenfor.

I OUP begrunner Sarpsborg kommune behovet for et horisontalt og tverrsektorielt og nivåovergripende samarbeid, i hele tiltaksskjeden fra barna blir født til de går ut av videregående skole, mellom de forskjellige virksomhetene og sektorene som arbeider parallelt med barn og unge til samme tid, og mellom offentlig ansatte, barn og unge, foreldre og andre i Sarpsborgsamfunnet.

I dette kapittelet skal vi se nærmere på samarbeidet mellom offentlig ansatte, ut fra stikkprøver av hvordan forskjellige ledere og ansatte opplever dette samarbeidet. Denne delen av undersøkelsen tar utgangspunkt i Henry Mintzbergs modell for analyser av organisasjonsstrukturer, hvor han skiller mellom strategisk toppledelse, mellomledelse og operativ kjerne som utfører det grunnleggende arbeidet i organisasjonen. I tillegg opererer han med en støttstab som sekretærer, og en teknostruktur i en strategisk stab som rommer spesialister og analytikere som utarbeider beslutningsgrunnlag for toppledelsen (Mintzberg 1979). Figur 8.1 nedenfor viser kommuneområder og tjenestene i Sarpsborg kommune etter omorganiseringen, og tjenester i opplæringsavdelingen i Østfold fylkeskommune.

Figur 8.1 Kommuneområder og tjenester i Sarpsborg kommune og tjenester i opplæringsavdelingen i Østfold fylkeskommune



Kommuneområdet HR, og enhetene Økonomi, Kemnerkontoret og Plan og samfunnsutvikling i kommuneområdet Samfunn, økonomi og kultur, har

oppgaver som vanligvis regnes som en del av stabsfunksjonene til ledelsen. I figur 8.1 inngår de derfor i den strategiske staben og støttestaben til rådmannen.

I forslag til ny folkehelselov, omfatter det kommunale folkehelsearbeidet både miljørettet helsevern og den overordnede strategiske planleggingen for å skape et helsefremmende samfunn. I Sarpsborg kommune er miljørettet helsevern lagt til kommuneområdet Helse og sosial, under enheten Helse, sammen med annet forebyggende arbeid som smittevernet. Den overordnede planleggingen i folkehelsearbeidet er lagt til kommuneområdet Samfunn, økonomi og kultur, enhet Plan og samfunnsutvikling, som i figur 8.1 er en del av rådmannens strategiske stab.

En stabsfunksjon er en støttefunksjon for ledelsen, og skal ikke ha beslutningsmyndighet overfor enhetene som ligger i linje under ledelsen. I praksis har det likevel skjedd at stabsledere har fungert som et overordnet beslutningsledd overfor enhetene som ligger under ledelsen. Det kan skape uklarhet om hvordan oppgavene og myndigheten er delegert i organisasjonen, og gi grunnlag for konflikter. Når Sarpsborg kommune har valgt å plassere funksjoner som vanligvis regnes som stabsfunksjoner, som sidestilte med de øvrige enhetene i linjen under ledelsen, kommer det antagelig av at kommunen har villet gjøre lederrollene i organisasjonen tydeligere.

Tjenestene innen oppvekstområdet som er vist i figur 8.1, samarbeider med statlige tjenester som politiet og NAV. De delene av den kommunale sosialtjenesten som er overført til NAV, inngår ikke lenger i kommunens eget organisasjonskart.

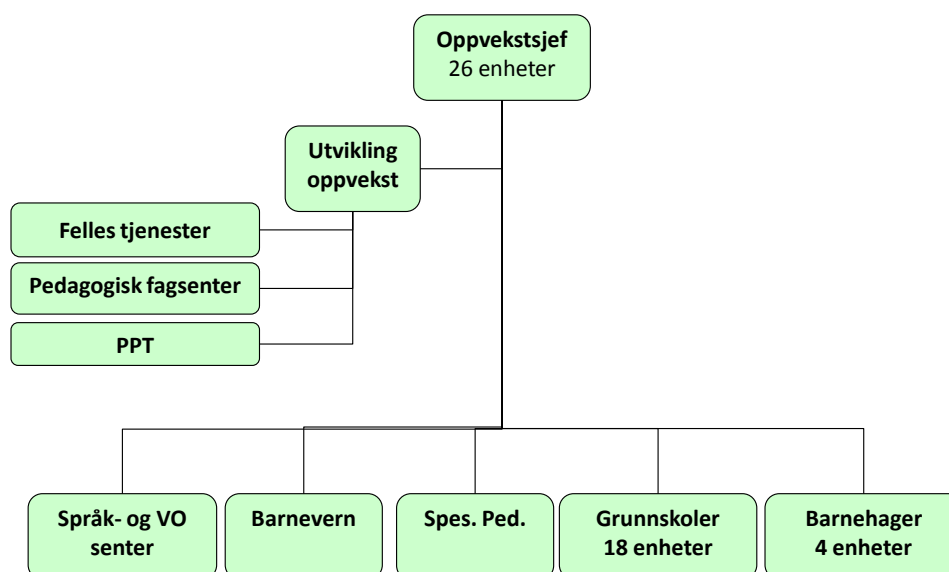
Linjeorganisasjonen følger den vertikale dimensjonen i figur 8.1.

Tjenesteforløpet overfor barn og unge følger både den horisontale og vertikale dimensjonen i figur 8.1. Så godt som alle barn som blir født i Sarpsborg, blir tatt imot i denne verden av jordmortjenesten og fulgt opp av helsestasjonstjenesten.

69 % av ett- og toåringene og 94 % av tre- til femåringene går i barnehage. Grunnskolens barnetrinn og ungdomstrinn er obligatorisk for alle barn og unge, og 97 % av elevene i Sarpsborg begynner i videregående skole det samme året som de sluttet i grunnskolen. Så godt som alle barn og unge i Sarpsborg møter tjenestene til barnehagene, grunnskolene og de videregående skolene. Parallelt med barnehage og skole møter barna også kulturtjenestene. Dette tjenesteforløpet går over minst 19 år og involverer tre forvaltningsnivåer og et bredt spekter av sektorer, virksomheter og fagområder. Det er svært komplekst og stiller store krav til koordinering og samarbeid.

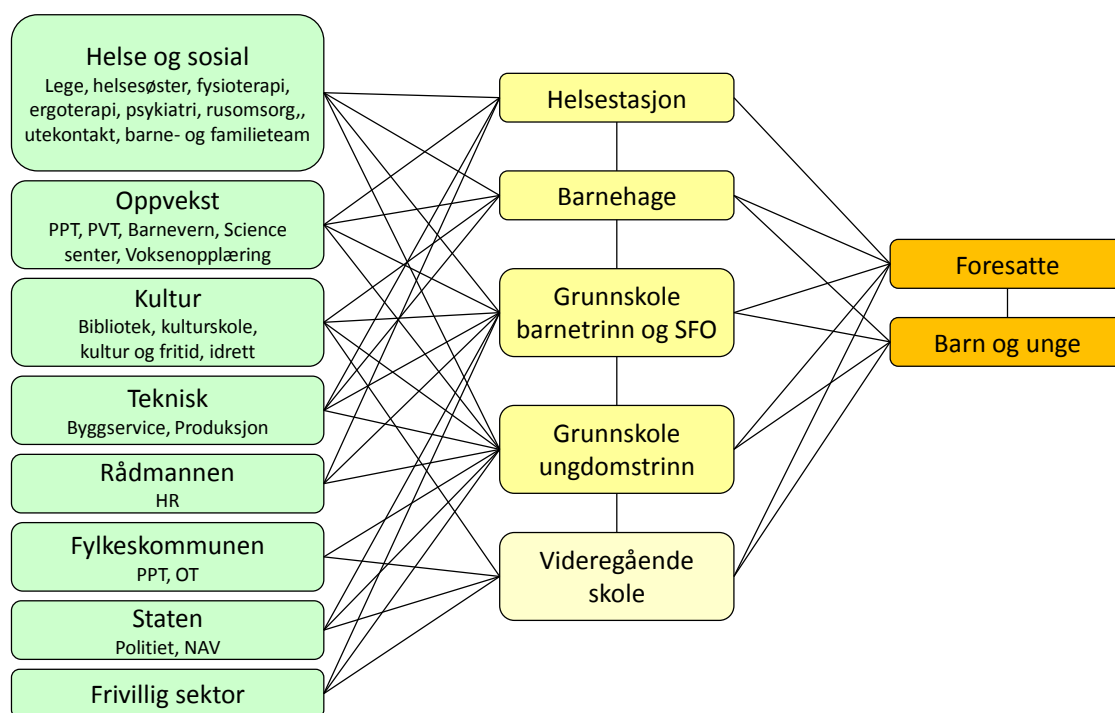
Figur 8.2 viser de 26 enhetene som ligger i kommuneområde oppvekst under oppvekstsjefen. Kommuneområdet består av en enhet for språk og voksenopplæring, en enhet for spesialundervisning som dels underviser i egne lokaler, dels på skolene, atten grunnskoler og fire barnehageenheter som alle er lokalisert på flere steder. Enheten Utvikling oppvekst har både funksjoner som støttestab og strategisk stab for oppvekstsjefen. PFS har ansvar både for kvalitetsvurderinger av skoler og barnehager, utdanning av ansatte og læremiddelbasen til kommunedelen. PPT er i ferd med å dreie sin innsats over fra å vektlegge sakkyndige vurderinger av enkeltelever, til å rette større oppmerksomhet mot organisasjonsutvikling og veilederrollen overfor pedagoger og ledere.

8.2 Organisering av kommuneområde oppvekst



Figur 8.3 gir et grovmasket bilde av de samarbeidsrelasjonene som PN har arbeidet med å videreutvikle. Sentralt i figuren står utvikling av relasjonen mellom enhetene i tjenestekjeden fra helsestasjon, via barnehage til grunnskole og videregående skole. PN har i tillegg siktet mot å utvikle relasjonene mellom enhetene denne tjenestekjeden, og både foreldre, barn og unge, og andre berørte offentlige virksomheter og frivillig sektor.

Figur 8.3 Samarbeidsrelasjoner i PN



3

Samarbeid mellom virksomheter

Erkjennelse av behovet for å utvikle samarbeid på tvers

Respondentene i denne undersøkelsen gir klart uttrykk for at de ser nødvendigheten av et tverrfaglig, tverrsektorielt og nivåovergripende samarbeid innen oppvekstområde. Oppgavene knyttet til barn og unges oppvekst tilsier det.

Det arbeidet som deltakerne la ned i PN indikerer også at denne erkjennelsen er mer enn en søndagsteori som respondentene formidler fordi arbeidsgiver har bedt om det. Innsatsen viser at erkjennelsen har satt preg på deres hverdagspraksis.

Parallelt med prosjekt PN gjennomførte også Sarpsborg prosjekt Grip Ungdommen, i et samarbeid med Barne- og likestillingsdepartementet, rettet inn

mot unge mennesker, spesielt dem i alderen mellom 16 og 20 år, som var i risikozonen for å bli marginalisert eller stengt ute fra utdannings- og arbeidslivet.

Målgruppen for prosjektene PN og Grip Ungdommen synliggjør behovet for et samarbeid mellom virksomheter i Sarpsborg kommune, Østfold fylkeskommune og staten. Ungdom mellom 16 og 20 år er normalt under utdanning, på videregående skole, og dermed en del av fylkeskommunens ansvar. Men skal fylkeskommunen lykkes i sitt arbeid overfor dem som står i fare for å bli marginalisert, må hjem og kommune ha gjort et forarbeid. Hvis ikke fylkeskommunen følger opp dette arbeidet, får kommunen og staten problemene tilbake når de som har falt utenfor videregående skole blir 18 år, er uten utdanning og arbeid, og søker NAV om sosialhjelp.

Løsninger på aktørnivå og systemnivå

Arbeidet i PN siktet mot å prøve ut tiltak, og å løfte løsningene fra aktørnivået, hvor ildsjeler mobiliserte egne ressurser for å løse oppgaver, og opp til systemnivået, som satte samarbeidet i system og gjorde det til en del av daglig drift. Utviklingen av strukturer, systemer og prosedyrer for informasjonsutvekslingen mellom grunnskole, videregående skole og NAV, i forbindelse med at grunnskoleelevene går over til videregående skole, er et godt eksempel på dette. Gjennom PN er oppmerksomheten også rettet mot overgangen fra helsestasjon til barnehage, barnehage til barnetrinn, barnetrinn til ungdomstrinn.

Grip Ungdommen har utviklet et tverrfaglig og nivåovergripende ressursteam, med representanter fra Sarpsborg kommune, Østfold fylkeskommune og NAV, som møtes månedlig og samarbeider om å følge opp ungdom som står i fare for å bli uten utdanning og arbeid.

Samtidig gir respondentene et inntrykk av at samarbeidet mellom virksomheter varierer, men at det beveger seg i positiv retning. En av respondentene forteller

at for noen år siden sto ikke overgangen fra barnehage på skole på dagsorden, verken i barnehagene eller i skolene. Årshjulet for samarbeidet har satt dette temaet på dagsorden, gjort det til en del av de årlige rutinene og gjør det lettere å ta opp saker knyttet til denne overgangen.

Både innen helsesektoren og oppvekstsektoren er det et mål å redusere antall elever som møter til skolestart uten tilfredsstillende ferdigheter i å snakke norsk. I Sarpsborg har innvandrerbefolkningen økt de siste elleve årene. Mange innvandrere snakker sitt morsmål med sine barn. Det gir en god grunnleggende språkopplæring for barna, men ingen ferdigheter i å snakke norsk.

Helsestasjonene registrerer språkferdighetene til så godt som alle barn i kommunen opp til fireårskontrollen. Men respondentene forteller at det ikke var etablert noe systematisk samarbeid og prosedyrer for informasjonsutveksling mellom helsestasjonene og den pedagogisk-psykologiske tjenesten i kommunen, knyttet til de barna som helsestasjonene registrerte at hadde en utilfredsstillende språkutvikling. Helsestasjonene sa at de oppfordret innvandrerforeldre som selv ikke snakker godt norsk, om å sende barna sine på barnehage, men registrerte at de ofte ikke følger denne oppfordringen. Der stoppet oppfølgingen.

Gjennom PN ble det gjennomført forsøk med å legge fireårs kontrollen til barnehager, med et tverrfaglig samarbeid mellom helsesøstre, fysioterapeuter og barnehageansatte. En av helsesøstre som ble intervjuet omtaler dette samarbeidet som en løfterik start. Det skjedde på barnas arena hvor alle kunne få et tilbud, som fungerte sosialt utjevnende. Hun pekte på at vurderingene av samarbeidet var positive, både fra foreldre og de ansatte som deltok. Men samtidig uttrykker hun stor frustrasjon over at det ikke ble avsatt penger til å videreføre prosjektet og innarbeide den tverrfaglige samarbeidsstrukturen i den daglige driften. Hun fremstår som en ansatt som har erkjent et problem, søkt og funnet løsninger, og mobilisert egne ressurser for å innfri kravene. Det forklarer at hun reagerer når hun opplever at kommunens ledelse har presset på for at de

ansatte skal gjøre noe med problemet, og så, ut fra hennes vurdering, ikke følger opp. Samtidig illustrerer det de dilemmaene ledelsen i Sarpsborg kommune er i, når den skal gjennomføre et utviklingsarbeid samtidig som driftsbudsjettet skal reduseres med 123 mill kr.

Samarbeid og prioriteringer mellom primær- og sekundæroppgaver

Flere av enhetene som yter tjenester til barn og unge, har både primærfunksjoner knyttet til de tjenestene de selv yter overfor barn og unge, og sekundærfunksjoner overfor andre enheter. Ved siden av at helsestasjonene yter tjenester overfor foreldre og barn, er de også viktige samarbeidsparter både for leger, barnehager, PPT og barnevern. For barnehage, PPT og barnevern kan den kunnskapen helsesøstre har om barna, være til stor nytte. Men det kan være konflikter mellom kravene primæroppgavene og sekundæroppgavene stiller til personalet, og konfliktene kan skjerpes når økonomien er trang.

I perioder hvor ressursinnsatsen faktisk blir redusert, legger tjenesteytere normalt mest vekt på at reduksjonene i minst mulig grad skal gå ut over primærfunksjonene, sekundærfunksjonene får komme i annen rekke. I slike perioder kan det være vanskelig å utvikle et tverrfaglig samarbeid. Skal kommunen lykkes med det, stiller det store krav til både til kommuneledelsen som kollegium og virksomhetslederne.

Eierforholdet til samarbeidsoppgavene varierer

De som er intervjuet i undersøkelsen forteller at det tverrfaglige samarbeidet fungerer best innen egen virksomhet. Det er vanskeligere å få det til mellom virksomheter i eget kommuneområde, og enda vanskeligere å få det til med virksomheter i andre kommuneområder og på andre forvaltningsnivåer som fylkeskommune og stat.

De som gir fra seg barn til neste nivå i tjenestekjeden har et inntrykk av at de er mer opptatt av samarbeidet i overgangsfasen enn de som tar imot. Ansatte i

barnehagene forteller at det er de som må ta initiativ til samarbeidet med grunnskolene.

Ledere på barnetrinnet peker på hvor nødvendig det er at de ansatte på ungdomstrinnet blir informert om hvilke behov elevene har, og hvordan disse behovene erfaringsmessig best kan møtes. En av lederne på barnetrinnet så gjerne at ungdomstrinnet i større grad videreførte de arbeidsformene som elevene var blitt fortrolige med på barnetrinnet, som en utstrakt grad av elevmedvirkning, vi-kultur, klasseromsledelse og underveis vurdering. Samtidig har ledere på barnetrinnet et inntrykk av at det fortsatt er ansatte på ungdomstrinnet som ønsker å starte med ”blanke ark” og vite minst mulig om elevene, for å kunne gjøre seg et uhildet inntrykk. De ansatte på barnetrinnet fremholder at de ansatte på ungdomstrinnet gjerne må gjøre sine egne vurderinger. Men uten tilstrekkelig informasjon i overgangen, kan kontinuiteten i tiltak som virker godt for de enkelte elevene, bli brutt. Det er uheldig for hele elevgruppen, ikke bare for elever med spesielle behov. Ansatte på ungdomstrinnet har gitt liknende vurderinger av ansatte i videregående skole.

Ledere på ungdomstrinnet peker på sin side på at de faglige kravene på ungdomstrinnet blir for mye for enkelte elever, og de ser også behovet for et tettere samarbeid mellom ungdomstrinn og barnetrinn. De ønsker mer presise og realistiske vurderinger av elevene på barnetrinnet, ut fra kompetansemålene i fagene, slik at elevene og foreldrene vet hvor de står. De ønsker også en bedre avklaring mellom trinnene av forventningene til hvilke ferdigheter elevene skal ha tilegnet seg på barnetrinnet. Spesielt innen lesing og regning mener ledere på ungdomstrinnet at elevene fra barnetrinnet mangler grunnleggende ferdigheter.

En leder på barnetrinnet tok selv opp spørsmålet om klare faglige krav og vurderinger ut fra kompetansemålene, erkjente at barnetrinnet har en del ugjort på dette området, og pekte på at det er satt på dagsorden. Her har altså ledere på

begge trinn sett det samme behovet for bedre koordinering, og tatt initiativ for å ivareta behovet.

De faglige vurderingene varierer, og vanskeliggjør samarbeidet

Respondentene gir også uttrykk for at samarbeidet på tvers av organisasjons- og profesjongrensene er vanskelig fordi de ulike profesjonene har ulike syn på barna og elevene.

Den pedagogiske teorien som har preget lærerutdanningen har forandret seg. Frem til et godt stykke inn på 1980-tallet var pedagogikkfaget preget av det ekstremt individualistiske perspektivet i humanistisk psykologi og Jean Piagets pedagogikk. I denne teorien blir oppmerksomheten rettet mot møtet mellom den enkelte læreren og den enkelte eleven. Det er et perspektiv som vi også finner igjen i en rekke andre profesjonsutdanninger for behandling av enkeltklienter, en og en, atskilt fra hverandre.

Skolehverdagen er annerledes. En grunnskolelærer forholder seg ikke til isolerte enkeltindivider alene, men til et kollektiv, en gruppe elever, som består av enkeltindivider som samspiller med hverandre. Fra slutten av 1980-tallet og fremover har teoretikere som Urie Bronfenbrenner og Lev S. Vygotskij supplert pedagogikkfaget med et mer kollektivistisk perspektiv. Bronfenbrenner er utviklingspsykolog og har utviklet en økologisk utviklingsmodell, der barns utvikling analyseres ut fra de forskjellige sosiale sammenhengene som de inngår i, og de sosiale sammenhengene som påvirker dem indirekte. Også hos Vygotskij står samspillet mellom individ og kollektiv sentralt. (Guldbrandsen 2006)

Lærere og skoleledere som har blitt intervjuet i denne undersøkelsen gir uttrykk for at andre profesjonsgrupper som arbeider med skoleelever, også må se samspillet mellom individ og kollektiv. Det er ikke nok å finne løsninger som passer for den enkelte eleven som har fått sin sak til behandling. Løsningene må

også fungere tilfredsstillende for de andre elevene i gruppene som eleven er en del av. Lærerne og skolelederne er bekymret for at dette gruppeperspektivet ofte mangler i saksbehandlingen for elever med særskilte behov. Det gjør skolenes samarbeid med hjelpeinstansene vanskelig. Bekymringen fra disse lærerne og skolelederne bekrefter samtidig at perspektivet i OUP er forankret hos disse respondentene.

Noen av respondentene gir også uttrykk for at ledernes og de ansattes evne til å observere det som skjer, være selvkritiske og definere utfordringer, varierer i stor grad fra virksomhet til virksomhet. Noen steder er det et meget høyt faglig nivå, andre steder svikter det på rene banaliteter. Det er ikke alltid lærere har en sterk nok profesjonsbevissthet til å sette grenser for eget kompetanseområde og trekke inn nødvendig supplerende kompetanse. Det respondentene forteller om kan ha sammenheng med allmennlærerrollen, hvor læreren skal kunne noe om det meste, kombinert med at personalet i grunnskolene i liten grad er trent i å arbeide i tverrfaglige team. Det gjør hjelpeinstansenes mulighet til å samarbeide med disse grunnskolene vanskelig.

Noen respondenter forteller også om at samarbeidet svikter internt i enkelte skoler mellom SFO og ledelsen og lærerne. SFO fremstår ikke som en integrert del i et helhetlig tilbud til barna. De ansatte ved SFO kjenner ikke skolens satsingsområder og følger dem ikke opp. Noen foreldre forteller at beskjeder som blir gitt til skolen via SFO ikke når frem til lærerne. Leksehjelpen i SFO fungerer ikke tilfredsstillende, og enkelte skoleledere fraskriver seg ansvaret fordi personalet ved SFO ikke har pedagogisk utdanning. Noen respondenter peker på at lærere har liten trening i å fungere som faglige ledere for assistenter, slik førskolelærere i barnehagene er vant med.

Flere respondenter peker på at samarbeidet mellom barnevernet og skolene har blitt bedre, men samtidig står kapasiteten til barnevernet ikke i forhold til

oppgavene, og høyt sykefravær i barnevernet gjør at det er savnet i skolene. I tillegg gjør ulike faglige vurderinger samarbeidet mellom barnevernet og andre hjelpeinstanser vanskelig. En respondent peker på at de ulike faggruppene har ulike vurderinger av hvor mye et lite barn skal kunne tåle i hjemmet og hvor mye som må til før barnevernet skal gripe inn. Respondenten ønsker at barnevernet griper inn raskere med et større spekter av virkemidler, som for eksempel en form for hjemmetjenester for foreldre som ikke mestrer foreldrerollen. Foreldre som har vanskeligheter, bør få hjelp til å lære seg å mestre dagliglivets oppgaver, ikke minst av hensyn til barna.

Samarbeid på kommunenivå

Samarbeid mellom ledelse og stab i kommuneområde oppvekst

Oppvekstsjefen har satt utviklingen av oppvekstområdet i system gjennom oppgavene til PFS og PPT. Vi kommer nærmere inn på dette i kapittel 10 om kvalitetssystemet i kommuneområde oppvekst.

Samarbeid mellom ledelse og enheter i kommuneområde oppvekst

Gjennom OUP og i møter med lederne i kommuneområde oppvekst som har vært observert i forbindelse med denne undersøkelsen, har oppvekstsjefen lagt vekt på det felles oppdraget lærere, skoleledere og den administrative ledelsen har overfor barn og unge i Sarpsborg kommune. Perspektivet til oppvekstsjefen har vært behovet for samarbeid om en systematisk utvikling av komplekse oppgaver, for at både ansatte, og barn og unge skal lykkes bedre.

Lederkontraktene og kvalitetsvurderingene er satt inn dette perspektivet. Vi kommer nærmere inn på dette i kapittel 10 om kvalitetssystemet i kommuneområde oppvekst.

Samarbeid mellom kommuneområder

Denne undersøkelsen ble gjennomført i år 2010, det året som kommunens sentrale ledelse både skulle gjennomføre en radikal omorganisering og samtidig

redusere kostnadene i sentraladministrasjonen med 20 mill kr og antall årsverk med 40. Slike øvelser setter samarbeidet på tvers på prøve.

All inndeling av organisasjoner skaper grunnlag for samarbeid mellom de enhetene som er gruppert nær hverandre, men skaper samtidig skiller og koordineringsproblemer i forhold til enheter som er skilt fra hverandre. Dess lenger fra hverandre de ligger i organisasjonsstrukturen, dess vanskeligere blir normalt koordineringen.

I kapittel fem har vi pekt på at den nye organisasjonsstrukturen i Sarpsborg kommune skaper et skarpere skille mellom enhetene i kultur, oppvekst og helse og sosial som alle yter tjenester overfor barn og unge. En koordinering og samordning av disse tjenestene krever nå et tett samarbeid mellom kommunesjefene og deres staber.

Ikke overraskende, ser respondenter fra de ulike kommuneområdene alle et behov for en sterkere samordning ut fra sine oppgaver. Respondenter i oppvekstadministrasjonen gir uttrykk for at de gjerne skulle hatt alle enheter som arbeider i forhold til barn og unge, inn under kommuneområde oppvekst. Ovenfor har vi drøftet primær- og sekundæroppgavene til helsestasjonene, som illustrerer hvorfor dette spørsmålet er vanskelig.

Det er ikke tvil om at helsestasjonene yter tjenester til foreldre, barn og unge, og passer ut fra det inn i kommuneområdet oppvekst. Men helsesøstre selv gir uttrykk for at det er leger og fysioterapeuter som er deres nærmeste medarbeidere. Helsesøstre sier at legene har store forventninger og stor tillit til dem. Legene er avhengige av rapporter fra helsesøstre. Det er leger og fysioterapeuter som helsestasjonene har mest kontakt med, og samarbeidet er organisert ved faste møtetider. Deretter kommer BUPP og barnehagene.

Leger og fysioterapeuter yter tjenester til barn og unge, men samtidig også til resten av befolkningen. Skal kommunen ha et kommuneområde for helse og sosial, da hører leger og fysioterapeuter hjemme der og ikke i kommuneområde oppvekst. Helsesøstrene er en integrert del av et helsefaglig team i kommunen. De vil ikke skilles fra det.

Samtidig gir respondenter i oppvekstadministrasjonen, enhetsledere i oppvekst og deltakere i PN, alle uttrykk for at det helsefaglige personalet i alt for stor grad har vært fraværende i det som burde være et tverrfaglig samarbeid om et samordnet tilbud overfor barn og unge.

På den andre siden uttrykker enkelte ansatte innen helseområdet at det kan være vanskelig å få ansatte i kommuneområde oppvekst til å delta i enkelte prosjekter som helseområdet har prioritert. Høsten 2010 la staten frem et forslag til ny folkehelselov til høring. Kommuneområdet oppvekst i Sarpsborg valgte imidlertid ikke å prioritere tid denne høsten til å delta i utarbeidingen av en høringsuttalelse i forhold til forslaget til ny folkehelselov.

Samarbeidsproblemene er med andre ord opplevd som gjensidige.

Det som særmerker oppgavene innen oppvekst og helse og sosial er at de skal møte innbyggere med komplekse og udelelige behov. Bronfenbrenners utviklingsøkologiske modell kan være et nyttig redskap, ikke bare for å forstå barns utvikling, men også for å forstå det komplekse samspillet mellom ulike grupperinger og samarbeidsarenaer i en kommune som Sarpsborg.

Helsesøstrene, som mange andre, deltar ikke i bare ett nettverk, men i flere samtidig, som alle gjerne vil ha sin del av deres oppmerksomhet.

At det har vært saker hvor det ikke har vært samarbeidet godt nok på tvers av organisasjonsgrensene i Sarpsborg i 2010, er som nevnt forståelig, ut fra den omorganiseringen og reduksjonen av staben som har pågått. Det må

nødvendigvis ta mye oppmerksomhet og skape mye uklarhet før et nytt samarbeidsmønster får festne seg.

Administrasjonen i Sarpsborg har i noen år arbeidet etter prinsippene i bestiller-utfører modellen. Den sikter som nevnt mot å minske behovet for koordinering gjennom å avklare grensene mellom enhetene, tydeliggjøre hva hver enhet har ansvaret for, og styrke kontrollen med at ansvaret blir ivaretatt. Da kan hver enhet konsentrere seg om sine oppgaver, og bare dem, og overlate alt annet til andre. Modellen ble avviklet, fordi den ikke fungerte etter hensikten.

Innledningsvis i dette kapittelet har vi pekt på at forutsetningene som bestiller-utfører modellen bygger på, egner seg i noen sammenhenger, men i liten grad for å organisere komplekse og uforutsigbare oppgaver, som berører flere kommuneområder, krever en gjensidig tilpasning mellom enhetene, og som er helt avhengig av lokal godvilje, initiativ og selvkontroll. Slike oppgaver løses best gjennom samarbeid, basert på tillit, en erkjennelse av felles interesser, og en felles normativ kontroll.

Gjennom OUP har ledelsen i Sarpsborg kommune begynt å bevege seg mot en slik styringsform. Det tar imidlertid tid å avvenne seg fra innarbeidede tanke- og arbeidsmønstre. Det vil ta tid før holdningene fra bestiller-utfører modellen er erstattet av tverrsektorielt samarbeid der det er behov for det. I dette utviklingsarbeidet vil kommunens administrative ledelse i KL ha en nøkkelfunksjon.

Statlig samordning av det tverrfaglige og tverrsektorielle samarbeidet

Normalt er en av oppgavene til den overordnede ledelsen i en organisasjon, å sørge for koordinering på de områdene der arbeidsdeling, spesialisering, formalisering og profesjonalisering skaper koordineringsproblemer i forhold til helhetlige oppgaver som krever samarbeid. Oppgavene innen oppvekstområdet

er et godt eksempel på behovet for slik nivåovergripende, tverrsektoriell og tverrfaglig koordinering. Forholdet mellom oppvekst og utdanning på den ene siden, og folkehelsearbeidet på den andre, illustrerer både behovet for koordinering, og problemene med å få det til. I dette avsnittet drøfter vi den statlige koordineringen, og bruker forholdet mellom oppvekst og folkehelsearbeidet som det første eksempelet.

Folkehelsepolitisk rapport 2010

Kunnskapsdepartementet peker på at utdanningssystemet i Norge forsterker sosiale ulikheter, stikk i strid med målet om at det skal være et verktøy for sosial utjevning. Også i folkehelsearbeidet står arbeidet med å redusere sosiale forskjeller sentralt, fordi sosiale forskjeller og ulike levekår også bidrar til helseforskjeller. Helsedirektoratet gir hvert år ut en folkehelsepolitisk rapport om arbeidet med å utjevne sosiale helseforskjeller. I rapporten for 2010 viser Helsedirektoratet til at det er en tydelig sammenheng mellom utdanning og ethvert levekårsområde. Helsedirektoratet peker på nødvendigheten av en tverrsektoriell tilnærming. Rapporten er utarbeidet av arbeidsgrupper som er bredt sammensatt med representanter for berørte departementer og direktorater, og har et eget kapittel om oppvekst og helse med delmålene:

- Full barnehagedekning og reduserte sosiale forskjeller i barnehagebruk
- Redusert antall elever som møter til skolestart uten tilfredsstillende språkferdigheter
- Redusert andel elever som går ut av grunnutdanningen med svake grunnleggende ferdigheter
- Redusert andel elever som ikke fullfører videregående opplæring
- Økt tilgjengelighet til skolehelsetjenesten
- Tidlig identifisering og oppfølging av barn i risikogrupper

- Redusere sosiale forskjeller i barn og unges organisasjons- og kulturdeltakelse.

Dette samsvarer i stor grad med målene i OUP. Oppvekstområdet i kommunene og folkehelsearbeidet har med andre ord overlappende oppgaver som krever samordning. Den folkehelsepolitiske rapporten for 2010 viser at staten er i stand til å opptre koordinert og utvikle situasjonsanalyser og helhetlige og konsistente mål for arbeidet med å utjevne sosiale forskjeller. Det kritiske spørsmålet er i hvilken grad slike godt forankrede situasjonsanalyser og mål gjenspeiles i statens styring gjennom bestemmelser i lov og budsjett.

Forslag til ny folkehelselov

Høsten 2010 la Helse- og omsorgsdepartementet ut et forslag til ny folkehelselov på høring. I forslaget er det kommunale ansvaret for folkehelsearbeidet løftet opp fra helsesektoren og opp til det overordnede kommunale nivået, nettopp for at det tverrfaglige og tverrsektorielle perspektivet skal bli godt nok ivaretatt i planlegging av folkehelsepolitikken.

Instansene som har uttalt seg om forslaget gir gjennomgående sin støtte til dette forslaget. Kunnskapsdepartementet støtter Helse- og omsorgsdepartementet i at tiltak for å hindre frafall i videregående er viktig for utjevning av sosiale forskjeller og helseforskjeller.

Men samtidig peker Kunnskapsdepartementet på at summen av de økonomiske konsekvensene av forslagene i høringsnotatet ikke er utredet, og det savner en mer gjennomgående oppmerksomhet mot et samarbeid på tvers av kommunale tjenester for å fremme et tverrfaglig perspektiv. Kunnskapsdepartementet finner det nødvendig å minne Helse- og omsorgsdepartementet om at kommunenes ansvar for folkehelse nå er helhetlig og ikke bare knyttet til helsetjenesten (HOD). Kritikken fra Kunnskapsdepartementet omhandler helt grunnleggende

forhold, og vitner om at departementet neppe kan ha vært involvert aktivt i utformingen av høringsnotatet, slik gjeldende prosedyre i staten tilsier.

Også flere av de andre høringsinstansene, som Fylkesmannen i Østfold, Østfold fylkeskommune og Høgskolen i Østfold, kritiserer høringsnotatet for ikke å følge opp sitt eget tverrsektorielle perspektiv. Skole, barnehage og barnevern har en sentral plass i folkehelsearbeidet. Barnevernets lovfestede hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Barnevernet skal bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Likevel er barnevernloven ikke kommentert i det 200 siders lange høringsnotatet om ny folkehelselov.

Fylkesmannen i Østfold peker på at kravet om en tverrfaglig og tverrsektoriell samordning på alle forvaltningsnivåer bør komme tydeligere frem både i folkehelseloven og i særlovene som regulerer helsesektoren og andre berørte sektorer (HOD).

Forslaget til ny folkehelselov illustrerer at selv på det området der staten aller sterkest fremholder behovet for tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid, fremstår den som fragmentert i adskilte fagdepartement og direktorater, med liten evne til å gjennomføre en samordnet og helhetlig politikk. Staten fremtrer ikke som en overordnet koordinerende instans, men som en løs koalisjon av ulike sektorinteresser. Det bidrar ikke til å gjøre koordineringen på det kommunale nivået enklere.

Finansiering av barnehager

Fragmenteringen av staten som har vist seg i forslaget til ny folkehelselov, er ikke noe unntak og noe enestående. Fra 2011 ble de øremerkede tilskuddene til barnehagene innlemmet i rammetilskuddene til kommunene. Det måtte i den forbindelse lages en delkostnadsnøkkel for barnehage som kunne brukes i beregningen av rammetilskuddet til kommunene. Kommunal- og

regionaldepartementet engasjerte Senter for økonomiforskning for å identifisere ufrivillige kostnads- og etterspørselsfaktorer som burde inngå i en slik delkostnadsnøkkel.

Analysen er presentert i SØF-rapport nr 02/10 og viser at det er en samvariasjon mellom omfanget av barnehagetjenester og andel barn i barnehagealder, kvinnelig yrkesdeltakelse, bruk av kontantstøtte og befolkningens utdanningsnivå. Den viser at barnehagedekningen er lavere i kommuner hvor antall barn i alderen 1-5 år øker, og i de store kommunene.

Analysen viser også at de faktiske barnehageutgiftene per innbygger varierte i forhold til kommunens frie inntekter, bruk av kontantstøtte og befolkningens utdanningsnivå.

Senteret foreslo to alternative kostnadsnøkler, der befolkningens utdanningsnivå inngår i begge. Det drøfter de fordelingspolitiske virkningene av forslaget om å omfordele ressurser fra kommuner hvor befolkningen har lav utdanning til kommuner hvor befolkningen har høy utdanning. Senteret konkluderer med at siden kommunene har plikt til å tilby barnehageplass til dem som etterspør slik plass, må kostnadsnøkkelene ta hensyn til variasjonene i den faktiske etterspørselen, også når det skyldes at utdanningsnivået i befolkningen er høyt.

Kommunal- og regionaldepartementet fulgte senterets anbefaling, og i kommuner som Sarpsborg opplevde den administrative og politiske ledelsen at Kommunal- og regionaldepartementets fordelingspolitikk var på direkte kollisjonskurs med det de hadde opplevd som Kunnskapsdepartementets politikk for å bruke barnehagene som et virkemiddel i utjevning av sosiale forskjeller.

Sarpsborgs ordfører Jan Olaf Engsmyr, tok saken opp politisk og Aftenposten ga den et hovedoppslag 2. november 2010. LO's leder Roar Flåthen fulgte opp initiativet til Jan Engsmyr dagen etter og stilte seg kritisk til fordeling av

barnehagetilskudd etter hvor stor andel i befolkningen som har høyere utdanning. Den 5. november sendte kommunal- og regionalminister Liv Signe Navasete og kunnskapsministrer Kristin Halvorsen ut en felles pressemelding, der de forsvarte den beslutningen som er truffet, men lovet å følge situasjonen nøye og vurdere delkostnadsnøkkelen for barnehager allerede neste år. Det kan være gode grunner til det.

Bruk av barnehager har sammenheng både med behov og familieøkonomi. Foreldre med høyere utdanning er i stor grad yrkesaktive, har høy inntekt og har lenge hatt større mulighet til å betale for barnehageplass til sine barn, enn foreldre med lav inntekt. Analysen drøfter ikke disse forholdene nærmere, til tross for at den slår fast at betydningen av utdanningsnivå har blitt redusert over tid. Siden foreldrebetalingen har blitt redusert de siste årene, har også den økonomiske terskelen for å benytte seg av barnehage tilbudet, blitt redusert for familier med lav utdanning og inntekt. Det kan være noe av forklaringen på at betydningen av utdanning for bruk av barnehageplass, har blitt redusert de siste årene.

Utbygging av barnehager har sammenheng med kommuneøkonomi. Kommuner med høye frie inntekter har hatt større handlingsrom for utbygging enn kommuner med lave. Analysen viser at det er en svært robust sammenheng mellom høye frie inntekter i en kommune og høye barnehageutgifter per innbygger. Det er som forventet, kommuner som har et stort økonomisk handlingsrom har også hatt en større mulighet til å satse på dette området. Analysen uttrykker samtidig overraskelse over at barnehagedekningen i de store kommunene er lav. De som kjenner til hvordan de frie inntektene er fordelt mellom norske kommuner, er ikke like overrasket.

Tabell 8.3 nedenfor omfatter alle kommuner i Norge, med unntak av de fire største. Den viser hvor mange av de små, middels store og store kommunene

som har høye, middels og lave frie disponible inntekter. De 10 kommunene med de høyeste frie disponible inntektene består av ni små og en middels stor, og er innarbeidet i tabellen der de hører hjemme. Tabellen viser at blant alle de 45 store kommunen, er det bare en som har høye frie disponible inntekter, mens blant de 234 små kommunene er det 100 eller 43 %, som har høye disponible inntekter. Det bidrar til å forklare hvorfor de store kommunene ikke har bygget ut barnehagene like raskt som de små og middels store. De har ikke hatt like god råd.

Tabell 8.3 Norske kommuner etter folkemengde og frie inntekter

Kilde: Kostra veileder av 15.6.2010 SSB og SSB rapport 2011/08

Folke- mengde	Antall kommuner i alt	Frie disponible inntekter Antall kommuner		
		Høye	Middels	Lave
0-4999	234	100	102	32
5-19999	146	13	70	63
20000 +	45	1	36	8
I alt	425	114	208	103

SØF-rapport nr 02/10 har ingen analyse av om det er en sammenheng mellom en kommuner som har høy barnehageutbygging og kommuner som har høye frie disponible inntekter. Rapporten har heller ingen analyse av om det er en sammenheng mellom utdanningsnivået til befolkningen i en kommune, andel av innbyggerne i kommunen som er yrkesaktive og kommunens inntekter og økonomiske handlingsrom. Er det en slik sammenheng mellom høyt utdanningsnivå og økonomisk handlingsrom, vil en omfordelingen av ressurser fra kommuner hvor befolkningen har lav utdanning til kommuner hvor befolkningen har høy utdanning, kunne bidra til å forsterke eksisterende forskjeller.

Den ene store kommunen som har høye frie disponible inntekter, er Bærum, som også har landets høyeste utdanningsnivå. I Bærum har 46,4 % av befolkningen høyere utdanning, landsgjennomsnittet er på 27,3 %. Utdanningsnivået er vanligvis høyere i bykommuner enn i landkommuner. Blant de store kommunene med lave disponible frie inntekter, ligger andelen i befolkningen med høyere utdanning under landsgjennomsnittet i syv av åtte kommuner. I disse syv kommunene varierer andelen med høyere utdanning fra 18,9 % til 23,5 %. (SSB utdanningsstatistikk 2009)

Vi har altså sett at den kommunen hvor innbyggerne har landets høyeste utdanningsnivå, også er den eneste store kommunen som har høye frie disponible inntekter, og omvendt: I alle de store kommunene som har lave frie disponible inntekter, med ett unntak, ligger andelen av befolkningen som har høyere utdanning under landsgjennomsnittet.

Regjeringen har valgt å bruke en kostnadsnøkkel som bidrar til å forsterke de forskjellene som inntektssystemet for kommunene allerede har skapt, og omfordeler ressurser fra kommuner hvor en liten andel av befolkningen har høyere utdanning, til kommuner hvor en stor andel av befolkningen har høyere utdanning. I pressemeldingen fra de to statsrådene den 8. november 2011, argumenterer de med at kostnadsnøkkel for barnehagene bygger på statistiske analyser. SØF-rapport nr 02/10 etterlater et åpent spørsmål om ikke regjeringen her har tatt i bruk Matteusprinsippet som sier: ”For den som har, han skal få, og det i overflod. Men den som ikke har, skal bli fratatt selv det han har.”(Mat 25:29)

En fragmentert stat

Folkehelsepolitisk rapport 2010 viser at staten har evne og vilje til å opptre samordnet og utvikle godt forankrede situasjonsanalyser og helhetlige og konsistente mål for et tverrsektorielt arbeid med å utjevne sosiale forskjeller.

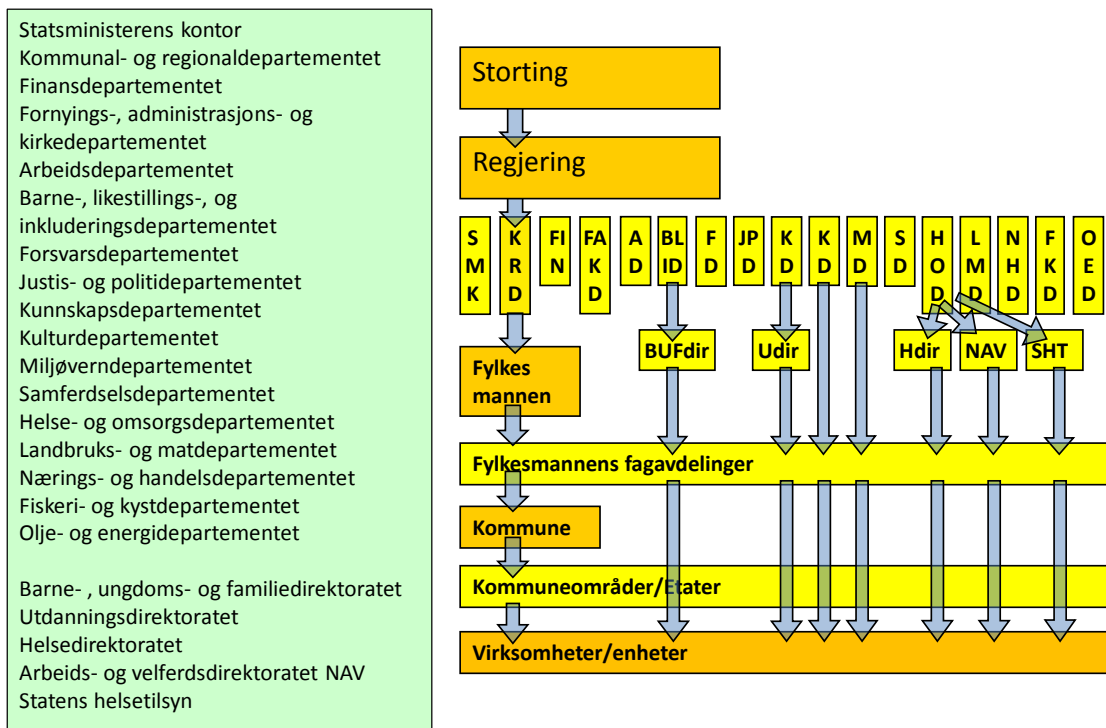
Men når det kommer til å sette politikken ut i livet gjennom lovreguleringer og bevilgninger, svikter det.

Forslaget til ny folkehelselov er et eksempel på at det tverrsektorielle perspektivet glipper når situasjonsanalyser og mål skal konkretiseres i lovbestemmelser og fordeling av makt.

Den nye kostnadsnøkkelen for barnehager viser at når det kommer til budsjettet, mangler fortsatt viljen til å omfordele penger til kommuner der befolkningen har den laveste utdanningen og de dårligste levekårene. Skal de sosiale forskjellene i landet bli utjevnet, har disse kommunene kostnadskrevenne oppgaver i oppvekstområdet som inntektssystemet for kommunene aldri har kompensert fullt ut.

Mangelen på statlig koordinering overfor kommunene har til dels strukturelle årsaker. Figur 8.3 nedenfor gir en grovmasket illustrasjon på hvordan staten styrer kommunene. Styringen skjer dels gjennom den direkte linjen fra Stortinget gjennom Regjeringen, Kommunal- og regionaldepartementet og Fylkesmannen. Styringen skjer også gjennom de øvrige departementene, direktorater og tilsyn. Figuren har bare med noen få av direktoratene og tilsynene for å illustrere strukturen.

Figur 8.4 Stat og kommune



Reguleringen av den overordnede planleggingen i kommunene er splittet opp på ulike departement som ivaretar ulike profesjonsinteresser og perspektiver, og som kjemper seg i mellom om hegemoniet. Som et instrument for staten i gjennomføring av nasjonal politikk, er kommunene en viktig del av statsbudsjettet som Finansdepartementet leder utarbeidingen av. Som en selvstendig politisk institusjon med et lokalt selvstyre, har kommunene fått delegert et stort handlingsrom, men mangler en felles lov som regulerer den overordnede planleggingen i kommunen.

Kommunens egen økonomistyring gjennom økonomiplan og årsbudsjett er regulert i kommuneloven med forskrifter, som Kommunal- og regionaldepartementet forvalter.

De ressursene som kommunen skal forvalte og utvikle gjennom sitt planarbeid, er ikke bare økonomiske, men også realkapital som arealer og naturressurser, og

humankapital, som befolkningens helse og kompetanse. Planleggingen av hvordan realkapitalen skal forvaltes, er regulert gjennom plan- og bygningsloven med forskrifter, som ligger til Miljøverndepartementet. Planleggingen av humankapitalen har til nå vært regulert gjennom flere underordnede særlover. Nå er det foreslått en lovregulering av den overordnede planleggingen også på dette området, gjennom forslaget til ny folkehelselov, lagt til Helse- og omsorgsdepartementet.

Det har lenge vært en rivalisering mellom arealplanleggerne i Miljøverndepartementet og kommuneøkonomene i Kommunal- og regionaldepartementet om hvor makten over den overordnede planleggingen i kommunene skal ligge. Som en kuriositet kan det nevnes at nå har Helse- og omsorgsdepartementet meldt seg inn i denne rivaliseringen og foreslått bestemmelser i den nye folkehelseloven, som griper inn i plan- og bygningsloven og endrer den.

Statens regulering av den overordnede planleggingen i kommunen fremstår som oppsplittet og fragmentert. Det bidrar ikke til en bedre koordinering i kommunene. Tvert imot, det styrker de splittende kreftene i kommunene og vanskeliggjør det nivåovergripende samarbeidet.

Konklusjon

Dette kapittelet tar utgangspunkt i organisasjonsteori som analyserer i hvilke sammenhenger det er hensiktsmessig å koordinere aktiviteter ved hjelp av markedet, innenfor et hierarki eller ved hjelp av samarbeid.

Oppgaver som er komplekse og uforutsigbare, som berører flere kommuneområder, krever en gjensidig tilpasning mellom enhetene, og som er helt avhengig av lokal godvilje, initiativ og selvkontroll, lar seg vanskelig løse på en hensiktsmessig måte gjennom tradisjonell hierarkisk styring gjennom ordre, eller markedslignende organisasjonsformer som bestiller-utfører

modellen. Slike oppgaver løses best gjennom samarbeid basert på tillit, en erkjennelse av felles interesser, og en felles normativ kontroll. Det gir den overordnede ledelsen en annen rolle. Den skal bidra til en erkjennelse av problemene som må løses, og formidle et ytre press for at det blir gjort noe med dem. Den skal bygge strukturer, systemer og prosesser som legger til rette for at de ansatte kan finne egnede løsninger og mobilisere egne ressurser for å innfri kravene til kommunen.

Undersøkelsen viser at ledelsen i kommuneområde oppvekst i Sarpsborg kommune er på vei vekk fra tenkingen i bestiller-utfører modell der behovet for koordinering blir forsøkt avgrenset gjennom klare grensene mellom enhetene, tydelige bestemmelser om hva hver enhet har ansvaret for, og sterk kontroll med at ansvaret blir ivaretatt, slik at hver enhet kan konsentrere seg om sine oppgaver, og bare dem. Ledelsen i kommuneområde oppvekst tar utgangspunkt i at flere av områdets kjerneoppgaver er komplekse og involverer mange enheter i og utenfor kommuneområde oppvekst. Den søker å bygge en felles forståelse av situasjonen og bygge tillit i samarbeidet mellom nivåene. I relasjonen mellom oppvekstsjefen og enhetslederne legger oppvekstsjefen stor vekt på å utvikle et samarbeid med sikte på å løse felles oppgaver og utfordringer

Internt i kommunedel oppvekst gir respondentene uttrykk for at samarbeidet på tvers av enhetsgrenser og profesjongrenser både er nyttig og nødvendig, og at det fungerer bedre, til tross for en rekke erkjente samarbeidshindringer.

Relasjonene i kommuneledelsen bærer preg av å være i støpeskjeen.

Organisasjonskartet er nytt og har ikke falt helt på plass ennå. Respondentene gir uttrykk for at de fortsatt er på leting etter å forbedre løsningene.

Også på det statlige nivået rettes oppmerksomheten i større grad mot behovet for tverrfaglig, tverrsektorielt og nivåovergripende samarbeid, ikke minst når det

gjelder tjenesteyting overfor barn og unge. Det har en fremtredende plass ikke bare innen oppvekstsektoren, men også i folkehelsearbeidet.

Samtidig viser eksempler som forslaget til ny folkehelselov og rammefinansieringen av barnehagene, at departementene har vanskeligheter med å løfte blikket fra det nære og se sammenhengen og helheten som det inngår i. Forslaget til ny folkehelselov innfrir ikke helt sine egne intensjoner om å tenke helhetlig og tverrsektorielt. Det fremstår i for stor grad som utviklet av og for helsesektoren alene. Analysen av kostnadsstruktur og behov i barnehagesektoren går ikke i tilstrekkelig grad inn på de økonomiske samfunnsmessige forholdene som ligger bak de registrerte forskjellene på barnehageområdet. Staten fremtrer fortsatt som fragmentert.

9. Samarbeid skole-hjem

Innledning

OUP sikter mot å utvikle Sarpsborg til et samfunn der barn og unge lykkes, ved å utvikle en helhetstenking og et nært samarbeid både internt i kommunen, og mellom kommunens ansatte og samfunnet de er en del av. Plattformen legger til grunn at den viktigste samarbeidspartneren for skolen i Sarpsborgsamfunnet, er foreldrene. Foreldrene er eksperter på sine barn og har ansvaret for deres dannelse.

I dette kapitlet skal vi se nærmere på samarbeidet mellom skole og hjem i Sarpsborg kommune opp mot målene i OUP.

Samarbeid på flere nivåer – den formelle strukturen

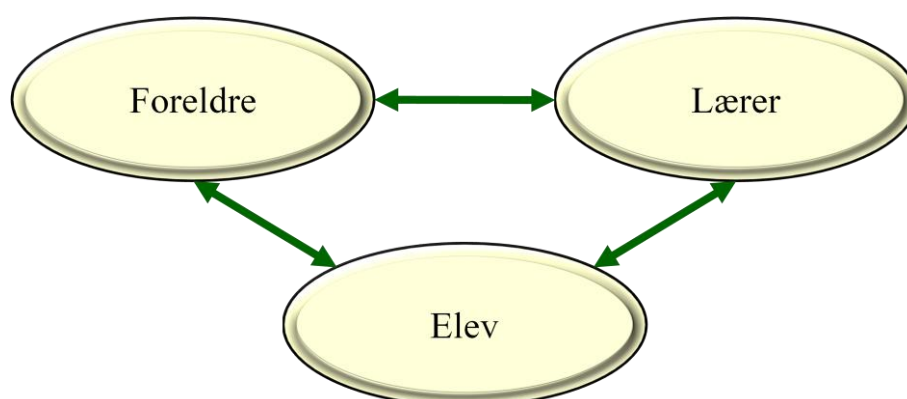
Det organiserte samarbeidet mellom hjem og skole skal foregå på flere nivå, og er hjemlet i opplæringslova, den generelle delen av læreplanen og kommunale vedtak. Figur 9.1 nedenfor viser hvilke organ foreldrene har på de ulike nivåene fra individnivået til det nasjonale. Figuren viser også mulige samarbeidsparter og samarbeidsorgan på de ulike nivåene for foreldre, elever, ansatte og politikere. Organene som er satt i parentes er ikke lovfestede, de øvrige er det.

Figur 9.1 Organ for foreldre til barn i grunnskolen, og sidestilte organ for elever, administrasjonen, politiske organ og samarbeidsorgan

	Elev	Foreldre	Administrasjon	Politiske organ Samarbeidsorgan
Nasjon		Foreldre-utvalget for grunnskolen FUG	Kunnskaps-departementet Utdannings-direktoratet	Storting Regjering
Fylke			Fylkesmannen Utdanningsavd	
Kommune	(Ungdommens formannskap)	(Sarpsborg kommunale Foreldreutvalg)	Rådmann	Kommunestyre
Kommuneområde Oppvekst			(Oppvekstsjef)	(Komité for oppvekst)
Skole	Elevråd	Foreldreråd FAU	Rektor	Samarb.utvalg Skolemiljøutvalg
Gruppe/ klasse	Elev representant	(Foreldremøte) (Foreldre-kontakt)	Kontaktlærer	(Foreldre- og kontaktlærermøte)
Individ	Elev	Foreldre		Konferansetime

Det grunnleggende samarbeidet skjer i trekanten mellom foreldre, lærer og elev. Samarbeidet skjer dels mellom to og to parter, dels mellom alle tre parter i konferansetimer, slik figuren nedenfor illustrerer.

Figur 9.2 Samarbeid skole - hjem



Kontaktlærerne for klassene/gruppene arrangerer foreldremøter vår og høst. Hver klasse kan ha en representant i skolens foreldre arbeidsutvalg og en klassekontakt. Klasseforeldrene kan også ha egne møter og arrangementer.

På skolenivå arrangerer rektorene to foreldremøter i året, gjerne kombinert med klasseforeldremøtet etter fellesmøtene. Formelt er det skolens felles foreldremøte som skal velge et arbeidsutvalg (FAU), som igjen velger to representanter med vararepresentanter til skolens samarbeidsutvalg, og representanter til skolemiljøutvalget. Ved flere av skolene er det foreldremøtene i klassene som velger hver sin representant til FAU, og FAU konstituerer seg selv.

Det finnes ikke kommunale foreldreutvalg i alle kommuner. Det nåværende Sarpsborg kommunale foreldreutvalg, SKFU, ble stiftet av FAU'ene ved grunnskolene i Sarpsborg høsten 2005. SKFU består av leder, nestleder, kasserer, sekretær og inntil to styremedlemmer, valgt av et årsmøte der hver skole kan stille med to representanter. SKFU er vinteren 2010-2011 uten leder. (SKFU)

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG) er et nasjonalt utvalg som oppnevnes av Kongen i statsråd for perioder på fire år. Det er altså ikke foreldrene selv som gjennom demokratiske organ har valgt FUG som sine representanter, slik tilfellet er på det kommunale nivået. FUG består av leder, nestleder, 5 medlemmer og to varamedlemmer. Medlemmene skal være foreldre som har barn i skolen og som har arbeidet aktivt som foreldrerepresentanter på skole- eller kommunenivå i ulike deler av landet. (FUG)

Foreldrenes holdninger til samarbeid mellom skole og hjem

OUP peker på at mange av foreldrene i kommune gir uttrykk for at de har et positivt forhold til nærmiljøskolen som barna sogner til. Elevundersøkelsene

viser at de aller fleste elevene i Sarpsborg har det greit på skolen, og foreldrene er fornøyd med det.

Men OUP peker samtidig på at det er færre foreldre som har generelt positive holdninger til utdanning og som målbevisst arbeider med denne type holdninger hos sine barn. Det er eksempler på foreldre som gir uttrykk for at skole og utdanning "ikke er så viktig". Det har vært et økende problem for skolen at foreldre tar ut elevene av undervisningen midt i skoleåret for å dra på ferie. Rektorer melder at enkelte klasser ikke har vært fulltallige en uke i løpet av skoleåret. Det bidrar til at elevene får problemer med å følge med i undervisningen og hindrer progresjonen i opplæringen.

Sarpsborgs tradisjoner som industrikommune kan ha bidratt til å utvikle holdningene om at skolen ikke er så viktig. Tidligere var det arbeid til alle som ønsket det i industrien, og yrkesopplæring skjedde i stor grad gjennom bedriftsinternt opplæring. Den formelle skoleutdanningen var ikke så viktig. Slike holdninger kan leve videre, lenge etter at forutsetningene de bygde på ikke lenger er til stede.

Inntrykket av at barnas utdanning i skolen ikke er så viktig for mange foreldre, ble styrket av foreldreundersøkelsen som ble gjennomført våren 2010. I Sarpsborg ble 6646 foreldre invitert til å delta men bare 1076, eller 16,2 % av foreldrene, svarte. På landsplan var det 28,5 % som svarte (Udir – Sarpsborg kommune). Det var heller ingen høy svarprosent, men likevel vesentlig høyere enn i Sarpsborg. Det store flertallet av foreldrene i Sarpsborg tok seg altså ikke bryet med å gi kommunen en tilbakemelding på hvordan de oppfatter grunnskoletilbudet som deres barn fikk. Det kan være en indikasjon på at de ikke er sterkt engasjert i spørsmålet.

Både erfaringer som er gjengitt i OUP, foreldreundersøkelsen og denne undersøkelsens intervjuer med foreldrerepresentanter i FAU og SKFU, peker

alle i retning av at mange av foreldrene i Sarpsborg aksepterer en deling av oppgaver og ansvar mellom skole og hjem. Skolen får holde på med sitt, så lenge barna trives, og skolen ikke legger seg for mye opp i foreldrenes oppdragelse og prioriteringer. Vi har tidligere pekt på at å markere grenser og sørge for gjensidig ikke-innblanding på denne måten, kan være en strategi for å løse koordineringsproblemer og forebygge konflikter. Samtidig kan en slik ikke-innblandings strategi være lite hensiktsmessig der det er behov for å bygge ned barrierer og øke samarbeidet for å nå felles mål.

Bildet av situasjonen i Sarpsborg er imidlertid ikke entydig, det er foreldre som engasjerer seg, og det er mange skoler der foreldresamarbeidet fungerer som forutsatt. Da kommunen planla nedskjæringer i skolebudsjettet og økt SFO betaling i 2005, klarte noen av de mest engasjerte foreldrene å samle foreldregruppen og gjøre den til en politisk kraft i kommunen. SKFU's aktivitetsnivå var høyt i 2006, og foreldrene stilte seg til disposisjon som en ressurs for kommunen og skolene. Det finnes et potensial i foreldregruppen i Sarpsborg for engasjement og et kraftfullt samspill med kommunen. Spørsmålet er hvorfor det varierer fra skole til skole og fra år til år.

Kommunens holdninger til samarbeidet mellom skole og hjem

OUP peker på at for å oppnå en markert forbedring av elevenes resultater, er det av avgjørende betydning at virksomhetene innen oppvekstområdet og foreldrene etablerer et tettere samarbeid enn de hadde i 2009.

OUP fremholder at virksomhetene og foreldrene må avklare rollefordeling og forventninger seg imellom. Virksomhetene må i større grad slippe foreldrene til og behandle dem som samarbeidsparter. OUP minner om at medarbeiderne er fagekspertisen, men at profesjonaliteten ikke forringes ved at foreldrene involveres mer i det arbeidet som foregår i virksomhetene. Analysen i OUP av

behovet for tettere samarbeid og bedre rolleavklaring, er godt forankret i forskning på feltet.

Kommunens administrative ledelse fremtrer som en pådriver for å utvikle samarbeidet mellom skole og hjem. Men indirekte peker OUP på at det også i administrasjonen kan være en motstand mot et nærmere partnerskap mellom foreldrene og kommunen.

Denne undersøkelsen viser at det ikke bare foreldre som har valgt en ikke-innblandingsstrategi. Noen av foreldrene som er intervjuet i denne undersøkelsen forteller at heller ikke alle skolene og alle lærerne er så interessert i et samarbeid som berører kjerneoppgavene til foreldrene og skolen, i oppdragelsen og opplæringen av barna. Disse foreldrene har et inntrykk av at en del lærere foretrekker foreldre som ikke bryr seg.

En av foreldrerepresentantene som har blitt intervjuet i denne undersøkelsen fortalte om en rektor som i det første møtet med foreldrene, inviterte dem til et gjensidig og forpliktende samarbeid. Han lovet at hvis det var noe de ikke var fornøyd med, kunne de ringe til med ham, og han skulle følge opp saken. Men samtidig understreket han at foreldrene måtte snakke positivt om læring og skolen. Foreldrerepresentanten pekte på at med et samarbeid på slike premisser har både elever, foreldre og skolen større muligheter til å lykkes, og ønsket at slike invitasjoner fra rektorene ble alminnelige. Hun pekte på at alle foreldre skal oppmuntre barna til læring, også de delene som ikke er moro, og at skolen må samarbeide nærmere med foreldrene for å skape økt motivasjon for læring. Men hun opplevde at ledelsen ved grunnskolen som hennes barn hadde gått på, oppfattet slike initiativ fra foreldrene som mas.

PN omfattet blant annet forsøket med foreldreskoler. De foresatte ønsket ren faglig opplæring i større grad enn informasjon om faget, skolens rutiner m.v., og forteller at opplæringen har gjort dem bedre i stand til å hjelpe sine egne barn

med skolearbeidet. Slik foreldreskolen ble gjennomført i Sarpsborg var det ikke to parter som gjensidig lærte om hverandre, men lærerne gikk inn i lærerrollen og foreldrene i elevrollen. En slik form for voksenopplæring kan være nyttig i seg selv. Den kan være til nytte i samarbeidet mellom skole og hjem, men bør være klart atskilt fra det, fordi denne typen foreldreskoler ikke bidrar til å utvikle et gjensidig samarbeidsforhold mellom sidestilte parter. Det var få som deltok, og det kan være at noen av dem som ikke deltok, ikke ønsket å få repetert opplevelsene fra tidligere skolegang av ikke å mestre oppgavene.

Noen av respondentene pekte på at samarbeidet mellom skole og hjem må ikke være begrenset til foreldrene som kan bistå elevene faglig i alle skolefag. Det er ikke alle foreldre som kan det, og de som ikke kan det, må ikke stenges ute fra samarbeidet mellom skole og hjem.

De fremholdt at alle foreldre kan oppmuntre egne barn, gi dem selvtillit og en realistisk tro på egne muligheter. De kan snakke positivt med barna om læring og skolen, og når barna er lei seg eller sinte over noe de har opplevd på skolen, kan foreldrene snakke med lærere og skoleledelse om det.

Når foreldrene samarbeider seg imellom, vil de lettere kunne lære barna sine alminnelig folkeskikk og bidra til å skape et godt sosialt miljø mellom alle barna på skolen. I dette samarbeidet må det være plass til alle foreldrene, og skolen har som oppgave å initiere et slikt foreldresamarbeid.

Skolens oppgaver på dette området kommer også frem i læreplanens generelle del, i avsnittet om det samarbeidende mennesket, heter det blant annet:

I en tid da storfamilien spiller mindre rolle i de unges liv, og der media har rykket inn der foreldrene er trukket ut i arbeidslivet, fordres en mer bevisst mobilisering av foreldrene for å forsterke skolens og dermed elevenes sosiale og normative omland.

Dersom skolene skal fungere godt, forutsettes ikke bare at elevene kjenner hverandre, men at også foreldrene kjenner både hverandre og hverandres

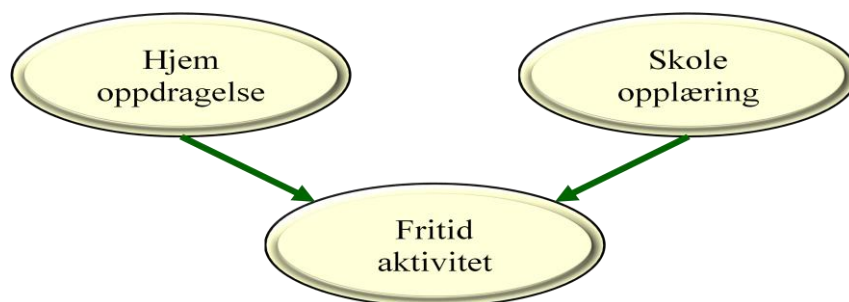
barn. Dette er nødvendig om de skal kunne sette felles standarder for barnas og de unges aktivitet og atferd. Skolen må i forståelse og samarbeid med hjemmene bistå i barnas utvikling - og den må trekke foreldrene med i utviklingen av miljøet rundt opplæringen og i lokalsamfunnet. (Udir)

Et samarbeid som går dypt inn i hvordan lærere underviser, foreldrene oppdrar, og lærere og foreldre gjensidig kan støtte hverandre i rollene sine, kan være krevende og konfliktfylt, og forutsetter trygghet og tillit fra begge parter. Klarer lærere og foreldre å utvikle et slikt samarbeid, har begge parter muligheten til å bidra til at den andre lykkes i sin rolle. For noen kan det fortsatt være langt frem dit.

Når samarbeidet er vanskelig, kan det være fristende å flytte oppmerksomheten mot noe annet. I rollen som foreldre er hovedarenaen hjemmet, i rollen som lærer er hovedarenaen skolen. I elevenes fritidssysler kan lærere og foreldre møtes på ”nøytral mark”. Evalueringen av PN har vist at lærere har ønsket at foreldrene tar ansvar for fritidstiltakene for elevene på skolen, og at de vil slippe å gjøre det selv. Lærere definerer som regel ikke lederfunksjonen i fritidstiltak som en del av sine oppgaver som lærer. Forsøkene i PN viser at også foreldrene i liten grad har påtatt seg denne oppgaven når skolen har oppfordret dem til det.

Foreldre har lange tradisjoner i å engasjere seg i barnas fritidsaktiviteter, og mange gjør det på eget initiativ. Det er i tråd med intensjonene i OUP at skolen stiller seg positiv til elevenes fritidsaktiviteter, og for eksempel er velvillig til å stille lokaler til disposisjon for slik aktivitet utenom skoletiden. Men hvis skolen bruker fritidsaktivitetene til å flytte oppmerksomhetene i skole-hjem samarbeidet vekk fra kjerneoppgavene til skole og hjem, kan det fungere som en ikke-innblandingsstrategi for å unngå foreldre som bryr seg.

Figur 9.3 Fritidsaktiviteter som avledning fra samarbeid om opplæring og oppdragelse



PN omfattet forsøk på å engasjere foreldrene i fritidsaktiviteter, men ikke i å utvikle et gjensidig samarbeid mellom sidestilte lærere og foreldre om oppdragelse og opplæring av barna. Intervjuene i denne undersøkelsen indikerer at skolene i Sarpsborg kan ha nytte av å utvikle et slikt samarbeid videre.

Foreldre med funksjonshemmede barn henter informasjon om barna og deres behov på internett og i samtaler med helsepersonell og andre. De vet mer enn tidligere om hva som fungerer og hva som ikke fungerer for sine barn. Blant disse foreldrene forteller noen at de er skuffet over at skolen og lærerne ikke har villet gå inn på deres vurderinger, og valg løsninger som erfaringsmessig ikke fungerer godt, og som har vært til skade for barna. I intervjuene gir disse foreldrene et bilde av lærere som er usikre i rollen som profesjonell yrkesutøver, uklare i forhold til egen kompetanse og egne profesjongrenser, og uvante i å samarbeide i team med foreldre og med andre enn lærere.

Det må understrekes at på dette punktet er datagrunnlaget begrenset, og fremstillingen er foreldrenes subjektive opplevelse. En av disse foreldrene pekte selv på at dette var hans subjektive opplevelse. Han hadde også et funksjonsfriskt barn som trivdes godt på skolen. Hadde samarbeidet med skolen vært begrenset til dette barnet, pekte han på at da ville antagelig han også vært blant de som var godt fornøyd med skolen. Dataene gir ikke grunnlag for å trekke noen slutninger om hvor representative erfaringene til disse foreldrene er.

Men disse foreldrene peker på forhold som de opplever som alvorlige for sine barn og seg. Samtidig blir bildet de gir bekreftet av de generelle vurderingene av skolene, som ansatte i hjelpetjenestene har gitt i denne undersøkelsen.

Forholdene som disse foreldrene peker på, er også kjent i andre kommuner. Det gir grunn til å se nærmere på relasjonen mellom skolen, funksjonshemmede barn og deres foreldre.

Samarbeid tar tid, og ugjorte samarbeidsoppgaver trenger ikke å skyldes manglende vilje, men at tiden ikke strekker til. Både oppvekstsjefen og den siste lederen for SKFU forteller at de ikke har hatt samarbeidsmøter de siste årene, og heller ikke avklart når, og i hvilke saker de skal samarbeide. Men mellom lederen av SKFU og den politiske lederen av komiteen for oppvekst har det vært jevn og god kontakt. Alle kan ikke gjøre alt, og her har den politiske lederen sørget for kontakten mellom kommunen og SKFU.

Når samarbeidet mellom kommunen og foreldrenes representanter svikter, skyldes det ikke alltid bare mangel på tid. SKFU søkte Sarpsborg kommune om å få ha en postkasse eller posthylle i rådhuset, der medlemmene i styret kunne hente post. Det ville være til hjelp i det dugnadsarbeidet SKFU er. Lederen i SKFU forteller at administrasjonen i kommunen avslo søknaden, og administrasjonen har bekreftet dette.

Det første året prioriterte SKFU blant annet arbeidet med å få komme inn på Sarpsborgs hjemmeside, slik at de lettere kunne formidler informasjon om sitt arbeid til alle foreldrene. De fikk en plass på hjemmesiden i 2006, men de fikk ikke ajourført informasjonen. Til slutt valgte de å opprette sin egen hjemmeside på www.skfu.net.

Disse to sakene er tegn på at samarbeidet mellom kommunen og foreldrene gjennom deres representanter, i praksis ikke er så høyt prioritert. Aktive foreldre

kan være et forstyrrende element i det kompliserte samspillet mellom politikk og administrasjon, som ikke er like høyt ønsket av alle.

Samtidig må det igjen understrekes at bildet er sammensatt. Lederen av SKFU forteller at ved de fleste skolene fungerer FAU og samarbeidet med skolens ledelse godt. Ledelsen viser, ikke bare i ord, men også i praksis, at den ønsker et nært samarbeid med foreldrenes representanter om utviklingen av skolen og arbeidet med barna.

Når samarbeidet mellom skole og hjem varierer, både i Sarpsborg og mange andre kommuner, skyldes det ikke bare at de som deltar er forskjellige, men også strukturelle forhold. I det neste avsnittet skal vi se nærmere på hvordan oppgavene til skolen kan bidra til uklare roller og ulik praksis.

Myndighetsutøving, tjenesteyting og partnerskap i skolen

Grunnskolenes oppgaver omfatter tre forskjellige relasjoner mellom skolen og lærerne på den ene siden, og elevene og foreldrene på den andre; myndighetsutøving, tjenesteyting og partnerskap. Disse tre relasjonene krever ulike arbeidsmåter og organisasjonsformer, og kan være vanskelig å kombinere.

Partnerskap er et formelt, frivillig og langsiktig samarbeid, mellom sidestilte parter som alle har et delansvar i å løse en oppgave, og som legger egne ressurser inn i arbeidet med å løse den i fellesskap med de andre partene. Partnerskap krever en gjensidighet, der partene har en felles forståelse av oppgaven som de skal løse i fellesskap, og en enighet om rollefordelingen i dette arbeidet; hva de enkelte partene skal bidra med og hva de kan forvente av hverandre. Opplæringsloven med forskrifter sier at skoleledelsen og lærerne skal samarbeide i et partnerskap med elevenes foreldre.

I myndighetsutøving opptrer grunnskolen med delegert statsmakt overfor foreldre og elever, og kan iverksette sanksjoner hvis den andre parten ikke

oppfyller krav. Oppgaver innen myndighetsutøving er normalt delegert til ett bestemt organ eller til en bestemt myndighetsutøver. Det er et klart skille, og et klart over- og underordningsforhold, mellom den som utøver myndighet, og den som myndigheten blir utøvd overfor. Myndighetsutøving krever at den parten som forvalter myndigheten, på forhånd informerer om hvilke krav som er stilt til den andre parten, og hvilke sanksjoner som kan settes i verk dersom den andre parten ikke oppfyller kravene. Myndighetsutøving kan være preget av distanse og formalisme, hvor myndighetsutøveren følger et regelverk og ikke har en personlig relasjon til den andre parten. Men myndighetsutøving kan også være preget av nærhet og omsorg, hvor myndighetsutøveren kjenner den andre parten og utøver sin makt ut fra hva myndighetsutøveren mener at den andre er tjent med. Opplæringsloven med forskrifter fastsetter at grunnskolen er obligatorisk for alle barn og unge. Staten krever at alle barn og unge møter frem til grunnskoleopplæringen, deltar aktivt i opplæring og lar seg bli vurdert av skolen.

I opplæringsloven og forskriftene til loven, er myndighetsutøvingen pakket inn og gjemt bort, men den er ikke fjernet. Forskriften omtaler skolens vurdering av elevene som noe elevenes har rett til. En rettighet, som stemmeretten, er normalt noe du kan velge å benytte deg av hvis du vil, men som du kan la være å benytte hvis du ikke vil. Elevene kan ikke velge om de vil la seg bli vurdert av skolen. I praksis har de plikt til å la seg bli vurdert av skolen. Vurderingen fungerer som en belønning for dem som har vist at de oppfyller kompetansemålene i fagene, og en straff for dem som har vist at de ikke gjør det. Skolens vurdering av elevene har et element av myndighetsutøving i seg.

Tjenesteyting er i en mellomstilling til myndighetsutøving og partnerskap. Den som mottar en tjeneste, kan selv ønske å få tjenesten. Da er det en frivillighet i tjenesteytingen som skiller den fra myndighetsutøvingen. Samtidig er det ofte en

rollefordeling mellom tjenesteyter og tjenestemottaker, som skiller tjenesteytingen fra partnerskapet.

Relasjonene mellom den som mottar en tjeneste og den som yter den, kan imidlertid variere. Den kan ha ulike grader av asymmetri i seg, og ulike grader av tvang. Både den som gir en tjeneste og den som mottar en tjeneste kan ha ulike grader av makt og avmakt. I en herre-tjener relasjon er herren, som mottar tjenesten, overordnet tjeneren, som yter tjenesten. Herren gir ordre, tjeneren utfører. I en tradisjonell lærer-elev relasjon er læreren normalt overordnet eleven ut fra sin erfaring og fagkompetanse. Læreren bestemmer hva eleven skal gjøre, og eleven utfører.

Men relasjonen mellom lærer og elev er ikke entydig. Lærerne har en lovfestet plikt til å samarbeide med elevene og oppdra dem til medvirkning. I deler av moderne pedagogikk fremheves elevens ansvar for egen læring, lærerens rolle som rådgiver og veileder, og dialogen mellom lærer og elev som læringsprinsipp, så sterkt at tjenesteytingen beveger seg nærmere partnerskapet enn myndighetsutøvingen.

Rollen som lærer i grunnskolen beveger seg langs hele skalaen fra myndighetsutøving til partnerskap. Hvor den befinner seg mellom ytterpunktene er avhengig både av den konkrete oppgaven som skal utføres, situasjonen den skal utføres i, og den personlige pedagogiske profilen til den enkelte læreren.

Myndighetsutøving og partnerskap lar seg vanskelig kombinere samtidig av én person i relasjon til en annen. Partnerskap krever sidestilte parter, myndighetsutøving et klart over- og underordningsforhold. Når grunnskolen både skal utøve myndighet og bygge partnerskap overfor elever og foreldre, kan skolen løse dette dilemmaet ved å skille tydelig mellom oppgavene. Skoleledere og lærerne kan skille mellom når de opptrer som myndighetsutøvere, og når de opptrer som partnere, og la det gå tydelig frem av situasjonen hvilken rolle de til

enhver tid opptrer i. Det er ikke alltid like lett. Lærerrollen er varierende, kompleks, krevende og i forandring.

I enkelte prosjekt i PN opptro de ansatte som velmenende myndighetspersoner. De trodde de visste hvilke tiltak som foreldrene hadde behov for, og satte i gang uten å undersøke på forhånd om behovet faktisk var til stede. De ble overrasket da ingen møtte opp, tok selvkritikk, og konkluderte med at de burde ha samarbeidet med foreldrene på forhånd og i fellesskap kartlagt faktiske behov som kunne bli møtt.

Enkelte av foreldrene som har blitt intervjuet forteller om lærere og skoleledere som i foreldremøtene formidler hva skolen forventer av foreldrene, uten å komme inn på hva foreldrene kan forvente av skolen. De uttrykker skuffelse over at de har blitt møtt av en ovenfra og ned holdning, og at de ikke har blitt invitert til et gjensidig samarbeid.

Det er ikke overraskende at enkelte ansatte i kommunen, som til daglig utøver en omsorgsbasert myndighet overfor barn og unge, faller inn i rollen som overordnet også overfor foreldrene, og ikke inviterer til et samarbeid mellom sidestilte parter. En større bevissthet om hvor sammensatt lærerrollen er, og når læreren skal delta som partner og ikke myndighetsutøver, kan være til hjelp.

Respondenter forteller også om skoleledere og lærere som mestrer å skille mellom de ulike sidene i rollen sin, og har utviklet et tillitsfullt partnerskap mellom skolen og foreldrene, der foreldre og lærere støtter hverandre gjensidig i oppdragelsen og opplæringen av elevene. Variasjonene i materialet vitner om at det er en bevegelse i situasjonen og et utviklingspotensial i Sarpsborgskolen.

Når foreldrene blir spurt om hvordan de ønsker at relasjonen mellom skole og foreldre utvikler seg, beskriver de en skole som er mer åpen, utadvent, med et mer positivt selvbilde, og med større evne til å benytte det omfattende nettverket

som foreldrene til sammen representerer. De savner å bli tatt i mer i bruk. Noen forteller med entusiasme om tilfeller der de har sluppet til og brukt ressursene sine på for eksempel å skaffe skolen kvalifiserte vikarer til erstatning for ukvalifiserte fra vikarbyråer, og andre tilfeller der de har brukt byggfaglig ekspertise til å utvikle skolens uteområder, og til å få politisk aksept for kjøp av sårt trengte tilleggsarealer for skoler i vekst.

10. Kvalitetssystemet

Forankringen av kvalitetsarbeidet

Dette kapittelet tar utgangspunkt i klassisk kvalitetsteori, slik den er beskrevet av Edward W. Deming (Deming 1986), Masaaki Imai (Imai 1986), J. M. Juran (Juran 1992), Preben Hempel Lindøe (Lindøe 1996) og Asbjørn Aune (Aune 2004).

I 2008 startet seksjon oppvekst i Sarpsborg et systematisk kvalitetsarbeid med årlige kvalitetsvurderinger av skoler og barnehager. Det ble opprettet en egen enhet, Pedagogisk Fagsenter (PFS) som fikk ansvaret for kvalitetsvurderinger i skoler og barnehager, opplæring av ansatte og læremiddelbasen for kommunen. I 2009 utarbeidet PFS den første Kvalitetsmeldingen for grunnskolen.

Administrasjonen så på kvalitetsmeldingen som en oppfølging av bestemmelsene i Opplæringslovas § 13-10.

I 2009 ble bestemmelsen i opplæringslovens § 13-10 skjerpet og alle kommuner fikk plikt til å legge frem en årlig rapport for kommunestyrene om tilstanden i grunnskoleopplæringen, knyttet til læringsmål, frafall og læringsmiljø.

Utdanningsdirektoratet utarbeidet en mal for tilstandsrapporten, og malen henter automatisk opp en rekke data, knyttet til indikatorer i det nasjonale systemet for kvalitetsvurdering. Dermed sparer systemet kommunene for unødig arbeid, og staten sikrer at de lokale vurderingene behandler de samme temaene som det nasjonale. Kvalitetsmeldingen for grunnskolen i Sarpsborg 2010 følger de nye retningslinjene.

Hensikten med slike systemer er å etablere læringssløyfer, der resultatene blir analysert, en lærer av erfaring, og erfaringene blir lagt til grunn for planlegging av hvordan resultatene kan forbedres i neste runde.

Erfaringene med slike kvalitetssystemer er blandede, både i privat og offentlig sektor. Noen steder er de godt forankret i hele organisasjonen, og fungerer som

en hensiktsmessig ramme for det interne forbedringsarbeidet. Andre steder er de innført ut fra eksterne krav og er først og fremst innrettet mot å skape et positivt bilde av organisasjonen utad. For å få oppdrag kan det for eksempel være viktig å kunne dokumentere at bedriften har et ISO sertifisert kvalitetssystem. I hvilken grad dette systemet faktisk bidrar til en forbedring av kvaliteten på de varene eller tjenestene som bedriften leverer, er av underordnet betydning.

Oppvekstområdet i Sarpsborg kommune har et ungt kvalitetssystem, som fortsatt er under utvikling. I dette kapittelet skal vi vurdere hvor det er i denne utviklingen. Innledningsvis skal vi gå inn på begrepene ”kvalitet”, ”kvalitetssystem” og ”kvalitetsvurdering” som grunnlag for evalueringen av kvalitetssystemet i kommuneområde oppvekst.

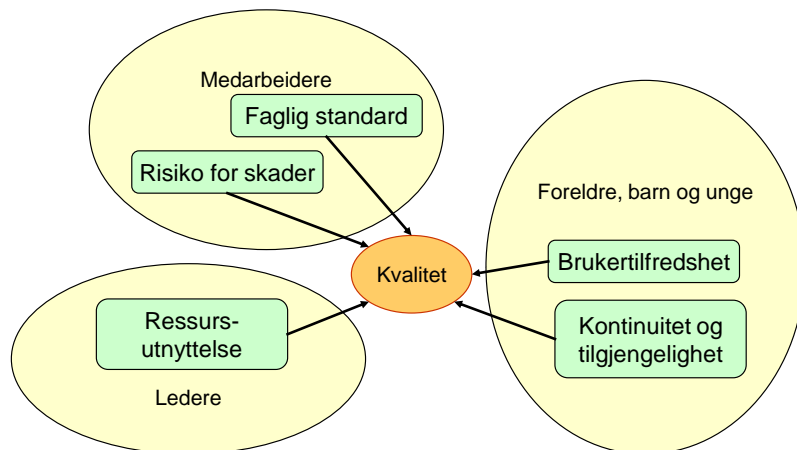
Sentrale begreper

Kvalitet

Kvaliteten til opplæringen i skolen er avhengig av i hvilken grad denne opplæringen har egenskaper som tilfredsstiller kravene fra og behovene til elever og foreldre, skoleledelsen i stat og kommune, ansatte i skolen og pedagogisk fagkunnskap. Kvaliteten er betinget av relasjonen mellom egenskapene til opplæringen og alle disse kravene. Endrer kravene seg, kan også vurderingen av kvaliteten til opplæringen endre seg, selv om den fortsatt har de samme egenskapene. Begrepet kvalitet er relasjonelt og relativt.

Kravene og behovene til de forskjellige interessentene supplerer hverandre og gir til sammen et mer fullstendig bilde av tjenestens kvalitet. Elever, foreldre, lærere og skoleledere har forskjellige oppgaver og forskjellige kompetanser. De ser opplæringen fra forskjellige synsvinkler, og kan vurdere ulike sider ved den. Modellen i figur 10.1 er hentet fra Statens helsetilsyn utredningsserie 6:2001, men har også relevans for oppvekstområdet, og er tilpasset dette området.

Figur 10.1 Hvem skal vurdere kvaliteten?



Egenskapene til opplæringen som angår kvaliteten omfatter:

- selve opplæringen og resultatene den gir
- arbeidsprosessene i skolen
- styringssystemene som skolen bruker
- de fysiske, organisatoriske og sosiale strukturene i skolen
- ideologien som preger relasjonene mellom aktørene

Arbeidet i skolen omfatter en rekke forskjellige prosesser:

- Enkeltprosesser, som kan beskrives i prosedyrer, ut fra hva som skal gjøres, hvorfor det skal gjøres, hvordan det skal gjøres, hvor det skal gjøres, og hvem som skal gjøre det når og i hvilken rekkefølge. Skolens arbeid med timeplaner kan være et eksempel.
- Læringssløyfer og forbedringsprosesser, hvor en planlegger hva som skal gjøres, prøver det ut i liten skala, vurderer resultat opp mot planen og registrerer avvik, juster, planlegger og prøver på nytt, til en har kommet frem til noe som er godt nok til å gjennomføres i full skala. Utvikling av nye undervisningsopplegg kan følge slike forbedrings- og læringssløyfer.

- Verdikjeder, der en analyserer alt som skjer fra et behov er registrert, gjennom alle ledd i tjenesteproduksjon til behovet skal være tilfredsstillt. Analyser av samspillet mellom helsetjenester, barnhage og skole for å møte barn og unges behov mest mulig effektivt, kan være slike verdikjedeanalyser.

Kvalitetssystem

Kvalitetssystemet omfatter alt systematisk arbeid for å sikre og utvikle kvaliteten på skolens tjenester, arbeidsprosesser, styringssystemer og strukturer. Arbeidet omfatter både det skjer i den formelle strukturen og gjennom det uformelle samarbeidet mellom ansatte, foreldre, elever og andre. J. Holmegaard skiller mellom

- Det dokumenterte kvalitetssystemet med
 - beskrivelsen av organisasjonens kvalitetspolitikk,
 - organisering og ledelse av kvalitetsarbeidet,
 - prosedyrer for eksempel for avvikshåndtering, korrigerende tiltak, kvalitetsrevisjoner, elevregistrering, eksamen, ansettelse m.v.
 - andre dokumenter som stillingsinstrukser
- Det formelle kvalitetssystemet som i tillegg til det dokumenterte systemet, omfatter formelle møter knyttet til kvalitetsarbeidet, revisjonsbesøk og lignende.
- Det i praksis fungerende kvalitetssystemet, som i tillegg til det dokumenterte og det formelle systemet, omfatter alt kvalitetsarbeid i hele den uformelle organisasjonen, alle samtaler, uformelle møter og aktiviteter. (Aune 2004:77)

Asbjørn Aune peker på at dette skillet mellom det formelle og uformelle systemet er vesentlig. Organisasjonens kultur; dens verdier, normer og ritualer, skapes og omformes i alt vesentlig i den uformelle strukturen. Uten aktiv støtte

og godkjenning hos de toneangivende i den uformelle organisasjonen, vil man aldri kunne gjennomføre større endringer i den formelle relativt smertefritt. (Aune 2000:77)

Kvalitetsvurdering, revisjon og kontroll

Aune peker på at vurdering av organisasjonens kvalitetssystem i form av kvalitetsrevisjoner har en viktig plass i kvalitetssystemet. En revisjon er en systematisk, uavhengig og dokumentert prosess for å fremskaffe revisjonsbevis og bedømme det objektivt, for å bestemme i hvilken grad politikk, prosedyrer eller andre krav er oppfylt. Kvalitetsrevisjoner kan omfatte både det formelle kvalitetssystemet, arbeidsprosessene og selve opplæringen og resultatene den gir. Kvalitetsrevisjoner kan gjennomføres som

- Førsteparts revisjon, intern revisjon utført på oppdrag fra enhetens ledelse, i enheten og av enhetens egne ansatte
- Annenparts revisjon, ekstern revisjon, utført av en kunde hos en leverandør i en potensiell eller faktisk kontraktsituasjon
- Tredjeparts revisjon, ekstern revisjon utført av et uavhengig organ, etter anmodning fra organisasjonen selv eller på vegne av en potensiell eller faktisk kunde. (Aune 2000:81)

Ut fra teorien i en bestiller-utfører modell fremstår kvalitetsrevisjonene til PFS som annenparts revisjoner for skolene, og førsteparts revisjoner for oppvekstsjefen. Ut fra samarbeidsideologien i OUP fremstår kvalitetsrevisjonene til PFS i større grad som førsteparts revisjoner for begge.

I kvalitetsrevisjoner er det også et skille mellom konsulterende revisjoner og overvåkende revisjoner. I en konsulterende revisjon blir enheten som skal revideres varslet på forhånd om hva som er revisjonsobjektet og målet for revisjonen. Det varsles om når revisjonen skal finne sted, hvem som er revisorer, hvem som blir kontaktet og hvilke prosedyrer som vil bli fulgt. Revisjonen

avsluttes med et møte, der revisor drøfter resultatene med de ansvarlige, og tidsfrister for eventuelle korrigerende tiltak fastsettes. Deretter blir revisjonsrapporten sendt til den reviderte part og toppledelsen.

I overvåkende revisjoner gjennomføres det en kontinuerlig kontroll av at kvalitetssystemet fungerer som forutsatt, ved at det blir tatt stikkprøver ut fra et bredt spekter av karakteristika. Revisjonene er uanmeldte og resultatene blir rapportert til linjeledelsen. Overvåkende revisjoner blir normalt ikke tatt i bruk før organisasjonen har benyttet konsulterende revisjoner over tid, og de ansatte har blitt fortrolige med å bli revidert.

Kvalitetsvurderingen til PFS av skoler og barnehager er typiske konsulterende revisjoner og følger de formelle prosedyrene for slike revisjoner nøye. Det er et klokt valg i en organisasjon som ennå ikke er vant til denne arbeidsformen. Prosedyrene for konsulterende revisjoner er utformet for å skape trygghet i slike organisasjoner.

Under det innledende møtet for en revisjon ved en av skolene, var det tydelig at representantene for lærerpersonalet i utgangspunkt var spente og nervøse. De ga uttrykk for at dette var noe nytt og ukjent, og at kontrollaspektet i revisjonen virket skremmende.

Kontrollaspektet står sentralt i kvalitetsarbeid og i kvalitetsrevisjoner.

”Kontroll” har imidlertid to forskjellige valører. Det brukes på den ene siden om relasjoner med asymmetrisk makt der en part har kontroll over en annen og straffer og belønner den andre for å få den andre til å følge sin vilje. I et ansettelsesforhold er det en asymmetrisk makt som arbeidsgiver kan bruke til å få denne typen kontroll over arbeidstakere. Ansatte ønsker normalt å begrense denne formen for kontroll.

”Kontroll” brukes på den andre siden også om situasjoner der arbeidstakere eller andre sammen søker å få kontroll over en situasjon. De fleste bilførere ønsker å ha kontroll over bilen. Både lærere og elever kan ønske at de mestrer oppgavene i opplæringen og har en viss kontroll over situasjonen. Det er denne formen for kontroll som fremheves i teorien om kvalitetsarbeid. Det er en form for kontroll bygd på tillit og en erkjennelse av felles interesser og felles normer.

Det er med andre ord mulig å se en sammenheng mellom erkjennelsen av at oppgavene i oppvekstsektoren er komplekse og udelelige, valget av å organisere arbeidet ut fra en samarbeidsideologi, og valget av å bruke klassisk kvalitetsteori i utviklingen av tjenestene.

I møtet med lærerne som skulle revideres brukte oppvekstsjefen lang tid på formidle at dette ikke var sjefens kontroll av de underordnede, men noe de skulle gjøre sammen, ut fra det behovet skolen selv hadde for å mestre de oppgavene som skolen og oppvekstsjefen i fellesskap hadde fått i oppgave å utføre. Han ikke bare sa det, men viste det i handling ved å la lærerne selv velge revisjonsobjektet. I løpet av møtet var det tydelig å se at skuldrene senket seg. Da lærerne gikk ut fra møtet virket de lettet.

Rollefordelingen mellom oppvekstsjef og Pedagogisk Fagsenter

I oppvekstområdet er kvalitetsarbeidet organisert på en slik måte at det blir en klar funksjonsfordeling mellom råd og veiledningsfunksjonen til PFS og ledelsesfunksjonen til oppvekstsjefen. PFS gjennomfører kvalitetsrevisjoner for oppvekstsjefen og rapporterer til oppvekstsjefen, men har ingen myndighetsfunksjon i linjen.

PFS har derimot to sentrale støttefunksjoner overfor virksomhetene; de har ansvaret for kommuneområdets læremiddelbase og for opplæring av ansatte. Når kvalitetsrevisjonene avdekker behov for nye arbeidsmetoder, andre læremidler og opplæring, er den organisasjonsmessige avstanden mellom de som

gjennomfører revisjonen og de som har ansvaret for disse støttefunksjonene fjernet. Det er et godt grep. I den grad det er ressurser til læremiddelbasen og opplæring av ansatte, blir det lettere å følge opp de behovene som kvalitetsvurderingene avdekker.

PFS rapporterer til oppvekstsjefen, og skolelederne forteller at oppvekstsjefen følger opp rapportene i ledersamtalene med rektorene og lederkontraktene. Det gir en mulighet til å skape et læringstrykk også i egen organisasjon.

Ett av de mest kritiske punktene i et kvalitetssystem, er ikke å registrere resultater og rapportere dem, men å følge opp rapportene, lære av erfaringene og forbedre systemer, arbeidsprosesser og resultater. Her svikter det ofte. Måten kvalitetsarbeider er organisert på i Sarpsborg kan bidra til å redusere dette problemet. Spørsmålet er om systemet er godt nok forankret i egen organisasjon, og om informasjonen det får frem er god nok med hensyn til relevans, pålitelighet og presisjon.

Grunnlaget for klassisk kvalitetsteori

Teoriene om kvalitetsledelse er utviklet i og for masseproduksjon av standardiserte varer i industrien. Den har hentet deler av sitt begrepsapparat fra regnskap. Prosessene skal være dokumenterbare og sporbare, slik de overordnede regnskapstall skal være sporbare ned til den minste faktura. Revisorer skal kontrollere at systemene og prosessene har blitt fulgt, slik en regnskapsrevisor kontrollerer at regnskapsfører har fulgt bestemmelsene i lov, forskrifter og god regnskapsskikk.

For varer eller tjenester som er standardisert med klart spesifiserte krav til hvilke egenskaper de skal ha, er det lett å dokumentere og tallfeste i hvilken grad kravene er oppfylt. Kravene vedtas presist i planfasen. Etter gjennomføring sammenlignes resultatet med vedtatte krav, og avvik fra kravene er negative avvik som må korrigeres.

Opplæring som dialogbasert og kreativt arbeid

Opplæringen i grunnskolen er ikke et standardisert arbeid med klart spesifiserte krav til hva den enkelte lærer til enhver tid skal gjøre. Opplæringen i grunnskolen er en dialogbasert og kreativ arbeidsform, som skal være tilpasset elevenes forutsetninger. Lærere må både ha en plan for hva de skal gjøre, og et handlingsrom til å kunne møte uforutsette hendelser i undervisningssituasjonen. De må ha et bredt repertoar å spille på i dialogen med elevene. De må kunne følge opp de innspillene de får fra elevene og gripe de mulighetene som undervisningssituasjonen skaper. I opplæringen finnes det både positive og negative avvik i forhold til det som var planlagt på forhånd. Utviklingsarbeidet skjer ofte i undervisning, og systemet må kunne fange opp de gullkornene som blir funnet i dialogen mellom elever og lærere.

Det finnes ingen enkel måte å måle og tallfeste kvaliteten i opplæringen. Nyanser kan være avgjørende, nyanser som lett forsvinner når abstraksjonsnivået blir for høyt. For den overordnede ledelsen i Sarpsborg kommune, er det nødvendig med generert styringsinformasjon i form av statistikk og annen tallfesting. Men tallfesting innebærer som regel en høy grad av abstraksjon. Det laveste abstraksjonsnivået er når vi selv deltar og opplever det som skjer. Film, lydopptak og fotografier formidler informasjon som kan bli borte, når det som har skjedd blir beskrevet i en tekst. Og det som kommer frem i en god beskrivelse, kan være vesentlig mer presist enn noen nøkkeltall.

Når en bygger et kvalitetssystem for opplæring, er det viktig å ta hensyn til særpreget til dette arbeidet. Nøkkeltall for god opplæring kan bli direkte misvisende hvis de ikke suppleres med annen informasjon.

Organiseringen av kvalitetsvurderinger av skolene

Sarpsborg kommune har valgt et system der revisjonene gjennomføres sjeldent, men der revisorene går grundig til verks.

Etter oppstartsmøtet, som er beskrevet ovenfor, lager PFS en beskrivelse av skolen og kriterier for god praksis på det området som er valgt for revisjonen, som sendes til skolen.

Fire uker etter oppstartsmøtet gjennomføres revisjonen av tre til fire personer fra PFS, som følger arbeidet i skolen i en hel uke. I den observerte revisjonen gjennomførte de:

- Dokumentanalyser av læreplaner for trinnene, fagplanene for skolen, skjema for utviklingssamtalen og elevsamtalen
- Undersøkelse ved hjelp av påstandsskjema som 45 elever og 35 lærere fylt ut
- Observasjon i 77 undervisningstimer, der klassene hovedsakelig ble fulgt i flere timer og de fleste klassene har hatt besøk av minst to vurderere
- Samtaler mellom to og to fra vurderingstemaet og lærerne trinnvis
- Samtale med 12 elever fra elevrådet

Vurderingsgruppa fra PFS vurderte funnene opp mot kvalitetskrav og kjennetegn på god praksis, og utarbeidet en foreløpig rapport. Rapporten ble gjennomgått i et møte med personalet ved skolen. Skolen fikk muligheten til å gi tilbakemeldinger om eventuelle åpenbare feil. Så ble den offisielle rapporten oversendt skolen.

Deretter er prosedyren at oppvekstsjefen tar kontakt med skolen og ber den melde fra om hvordan skolen har valgt å følge opp funnene i rapporten. De nødvendige tiltakene skal innarbeides i virksomhetsplanen til skolen.

Oppvekstsjefen har oppfølgingssamtaler med den enkelte enhetsleder tre ganger årlig, og utfordringene som vurderingsrapporten peker på blir tatt inn i den årlige lederavtalen mellom oppvekstsjefen og rektoren.

Rapportene fra kvalitetsvurderingene av skolene viser at fremgangsmåten har blitt forbedret gjennom erfaring, men at hovedtrekkene er de samme.

Videre utvikling av kvalitetsvurderinger av skolene

Skal skolevurderingene være sjeldne og grundige eller ofte og korte?

Et av de kritiske punktene for den overordnede ledelse av grunnskoleopplæringen i svært mange kommuner, har vært ledelsens mangel på tilstrekkelig, relevant og pålitelig styringsinformasjon. Rapportene fra revisjonene til PFS gir et inntrykk av at denne situasjonen er klart forbedret i Sarpsborg.

Det har vært diskutert om det er riktig å bruke så mye ressurser på hver enkelt revisjon, og om det ikke hadde vært bedre å ha kortere og hyppigere revisjoner. Det er to spørsmål som kan besvares hver for seg, uten nødvendigvis å sprengre alle ressursrammer.

Faren ved korte revisjonsbesøk, er at informasjonen som revisorene får blir for fragmentert og overfladisk. De fleste skoler vil kunne vise frem sin beste side, hvis de får en konsulterende revisjon på besøk som ikke varer lengre enn et par dager. Det tar tid å komme bak overflaten og danne seg et godt nok bilde av hva som preger hverdagen i skolen. Det er den som er interessant. Ovenfor en gruppe revisorer som følger skolen en hel uke, svekkes muligheten til å lage en forestilling. De får et langt mer pålitelige bilde av den daglige driften enn revisorer som er innom på et kort besøk. Det er gode grunner til å holde fast ved målet om at revisjonene skal være omfattende nok til at revisorene kan danne seg et bilde av hverdagen i skolen.

Samtidig er det et poeng at revisjonene er for sjeldne. Med den kapasiteten som PFS har, vil det ta fem til seks år mellom hver revisjon. Det er for lang tid til å skape en dynamikk mellom revisjon, oppfølgende korrigerende tiltak, og ny

revisjon, slik at det å bli revidert oppleves som en integrert del i den alminnelige arbeidsformen. Samtidig vil det bli for ressurskrevende å bemanne opp PFS slik at det kan gjennomføre revisjoner i alle skolene hvert år. Det er heller ikke nødvendig.

Kombinasjon av skolevurderinger og interne revisjoner

Enkelte kommuner har hatt positive erfaringer ved å kombinere de store eksterne revisjonene med kortere årlige interne revisjoner. De har laget et revisjonsteam av teamledere i hver enhet som for det første har som oppgave å følge opp de korrigerende tiltakene i egen virksomhet. Samtidig fungerer de som et revisjonsteam overfor en annen skole, under ledelse fra den kommunale kvalitetsledelsen. I Sarpsborg vil det være PFS, som lager detaljerte prosedyrer og spørreskjema for slike revisjoner. Disse revisjonene kan foregå årlig. Skolene kan organiseres i kjeder, slik at to revisjonsteam aldri reviderer hverandres skoler. Et slikt system kan være forholdsvis lite ressurskrevende, det kan bidra til en felles drøfting av pedagogikk og metodikk ved skolene, og det kan bidra til en erfaringsutveksling mellom skolene.

Respondentene i denne undersøkelsen forteller om store variasjoner i pedagogikk og metodikk fra skole til skole, og internt i den enkelte skolen i Sarpsborg kommune. Stemmer dette inntrykket, er det grunn til å videreutvikle systemet for erfaringsutveksling og utvikling av felles faglige normer ved den enkelte skolen, og mellom skolene.

Samtidig er det selvsagt mulig å utvikle mellomløsning til de to formene for revisjon som er beskrevet ovenfor, den grundige vurderingen fra et bredt fagteam ved PFS, og årlige revisjoner fra ansatte i skolene under veiledning fra PFS. Hvis bemanningen ved PFS styrkes, kan det være mulig å gjennomføre grundige revisjoner hvert tredje år, og oppfølging i årene mellom med ulike

grader av medvirkning fra PFS. Det vil kunne være til hjelp for skolene i arbeidet med å utvikle en godt begrunnet pedagogisk profil.

Fra det nære og enkle, til det omfattende og komplekse

I klassisk kvalitetsteori anbefales det at organisasjoner som skal innføre kvalitetsledelse, begynner med det enkle og nære. Arbeidet bør starte med det som berører den enkelte medarbeiderens daglige gjøremål, hvor det er enkelt å gjøre endringer, og hvor resultatene av endringen raskt blir synlige. Så kan arbeidet gradvis utvikles til å omfatte hele team, avdelinger, hele organisasjonen og til slutt forholdet mellom organisasjonen og omgivelsene, hvor forholdene er mer komplekse og det er vanskeligere å gjennomfører forbedringer.

Utviklingen av kvalitetssystemet i Sarpsborg følger denne anbefalingen. Ved de første kvalitetsvurderingene har vurderingsområdene vært tilpasset opplæring og klasseledelse.

Mulige utviklingsområder

I neste fase i utviklingen av kvalitetsvurderingene kan det være en idé også å trekke foreldrene inn, slik modellen til Helsedirektoratet illustrerer. I kapittelet om foreldresamarbeid er det pekt på at her ligger det ugjort oppgaver.

Sarpsborg kommune har valgt å gi kvalitetsarbeidet en form som gir muligheter til å håndtere noen av de klassiske dilemmaene i kvalitetsarbeidet.

Innledningsvis har vi pekt på at den ideologien som preger medarbeiderne er styrende for arbeidet. Aune peker på at den uformelle organisasjonen former bedriftskulturen, som har avgjørende innflytelse ikke minst innen opplæring, mens klassisk revisjon retter oppmerksomheten mot det formelle kvalitetssystemet, formelle prosesser og resultat kvalitet (Aune 2004). Ut fra en hierarkisk modell eller en markedsmodell basert på egeninteresse, er det vanskelig for ledelsen å styre utviklingen av en bedriftskultur. Forsøk på å gjøre det kan skape motreaksjoner som gir resultater i stikk motsatt retning. I en

samarbeidsmodell, hvor partene har utviklet en godt begrunnet tillit til hverandre, kan det være mulig å videreutvikle en bedriftskultur i fellesskap.

Med den formen for kvalitetsvurdering som Sarpsborg kommune har utviklet, er det mulig å rette oppmerksomheten mot hvilke normer og krav de ansatte ved skolene selv ønsker å stille til hverandre i forhold til det å være profesjonelle pedagoger. Det er mulig å stimulere et arbeid for å utvikle en bedriftskultur preget av profesjonell stolthet over hva skolen faktisk får til, og med en kritisk vilje til stadig å bli bedre.

Så kan oppmerksomheten etter hvert utvides fra de enkle prosedyrene og læringssløyfene ved den enkelte skolen, til samarbeidet med andre enheter og utvikling av verdikjedeanalyser for hvordan samordning på tvers av enhets- og sektorgrenser kan bli bedre og arbeidet mer effektivt, slik at barn og unge i Sarpsborg får enda bedre muligheter til å lykkes.

11. Hva slags reform gjennomfører Sarpsborg kommune i oppvekstområdet?

Innledning

I dette avsnittet skal vi drøfte hvilke typer reformer som vi møter gjennom strategiene som er valgt i Kommuneplanen 2007-2020, OUP og PN.

I boka ”Makten att reformera” peker Nils Brunsson og Johan P. Olsen på at det er en gammel erkjennelse at reformer av formelle organisasjoner blir forstått og fremstilt på forskjellige måter. Allt i 1861 skrev den engelske filosofen John Stuart Mill om hvordan ulike grupper hadde ulike syn på hvordan organisasjoner endres. Noen forutsetter at organisasjonene kontrolleres av en liten gruppe reformatorer som setter mål for organisasjonen, og så vurderer hvilken virkning ulike organisasjonsformer vil ha i forhold til måloppnåelse, før de velger det som gir best måloppnåelse. På den andre siden beskriver Mill en gruppe som ser på organisasjonsutvikling som en spontan eller naturlig prosess. Organisasjoner utformes, de velges ikke. De vokser frem gjennom et historisk forløp og en kulturell utvikling, som ikke styres av noen få (Brunsson 1990:14).

I evalueringen av reformarbeidet i grunnskolen i Sarpsborg, tar vi utgangspunkt i fire idealtypiske modeller ut fra prosess og hensikt.

Prosess ovenfra og ned gjennom rasjonell, strategisk planlegging

I den første vedtas reformene ovenfra i organisasjonen, gjennom en rasjonell vurdering av hvilke mål organisasjonen skal nå, og hvilke tiltak som gir best virkning i forhold til måloppnåelse. I dette perspektivet brukes gjerne en person som metafor for å beskrive hvordan en organisasjon fungerer. Ledelsen er hodet, som observerer og bestemmer hva kroppen skal gjøre. De ansatte er armer og ben som utfører det hodet bestemmer. Når de ansatte beskrives som ”medlemmer” og ledelsen som ”head of office” avspeiler uttrykkene dette

perspektivet. Styrken til denne typen reform er at den er godt forankret i ledelsen, som har utviklet den, og at den lett kan fremstilles som rasjonell, målrettet og konsistent. Svakheten er at den kan mangle forankring i organisasjonen.

Prosess nedenfra gjennom historiske forløp og kulturelle utviklinger

I det andre perspektivet vokser reformer frem nedenfra, gjennom historiske forløp og en kulturell utvikling som blir preget av de mange, og ikke bare de få i ledelsen. Styrken er at en slik prosess kan gi muligheten til å skape en god forankring i organisasjonen. Svakheten ligger i at endringene vokser frem parallelt og fra flere steder samtidig i en historisk prosess. Reformprosessene kan gå i litt ulike retninger og i ulikt tempo, delprosessene kan til sammen gi et bilde av å være dårlig koordinert, og fremstå som inkonsistente, lite målrettede og lite rasjonelle.

Det tredje og fjerde perspektivet er knyttet til hensikten med reformene.

Hensikt å skape varige, gjennomgående endringer i organisasjonens praksis

Det tredje alternativet forutsetter en enkel og entydig situasjon, som gir grunnlag for en enkelt og entydig hensikt med reformarbeidet. Man analyserer situasjonen internt og eksternt, vedtar mål, strategier og tiltak, og gjennomfører de vedtatte tiltakene for å nå målene.

Nå er vår evne til å planlegge ikke så fullkommen som det rasjonelle perspektivet forutsetter. Det kan være hensiktsmessig å supplere denne prosessen med å registrere hva som skjer under gjennomføringen, samle registreringene og kontrollere at resultatet ble som planlagt, og bruke kontrollene som grunnlag for å lære, slik at arbeidet kan gjøres enda bedre i

neste omgang. Men fortsatt er vi i det tredje alternativet, med entydige mål og vekt på gjennomføring og læring.

Hensikt å kompensere for behovet for varige, gjennomgående endringer i organisasjonens praksis

Det fjerde perspektivet tar utgangspunkt i at organisasjoner består av mennesker som samhandler over tid, både internt i organisasjonen og mellom organisasjonen og aktører utenfor. De ulike interessentene ser organisasjonen fra forskjellige ståsted og kan ha ulike mål. En organisasjon er ikke bare en arena for samhandling, men også en arena for konflikt og konflikthåndtering.

Statsviteren Nils Brunsson peker på at tradisjonell managementteori er lite egnet når en skal beskrive og forklare politiske organisasjoner som kommuner og stater, som skal håndtere interesser, ideologier og krav som er i konflikt med hverandre. De skal ikke nå ett mål, men mange, som gjensidig utelukker hverandre. I boka *The organization of hypocrisy* (Brunsson 2002), peker han på at skal man forstå hva som skjer i slike organisasjoner, kan være nødvendig å skille mellom hva aktørene sier, hva de beslutter og hva de gjør. Når det aktørene sier, beslutter og gjør peker i forskjellige retninger, trenger det ikke å komme av at disse aktivitetene er de-koblet eller løst koblet, de kan være koblet på en annen måte enn slik det man vanligvis forutsetter. Hva man sier og hva man beslutter kan kompensere for hva man faktisk gjør, eller lar vær å gjøre. Den som ikke får innfridd sine krav gjennom organisasjonens handlinger, kan i det minste få en verbal støtte gjennom det som blir sagt og besluttet. Det er ikke bare resultatene som gjør en organisasjon legitim, hva den sier og beslutter kan også bidra.

Brunsson peker på at i forhold til mange av skolens mål, kan det være vanskelige å dokumentere hvilke resultater den faktisk oppnår. Kravene fra omgivelsene til en skole, lar seg heller ikke alltid forene med hensynet til

virksomhetens interne behov og krav. Men også skolens strukturer, prosesser og ideologier bidrar til dens legitimitet innad og utad. De ulike kravene kan håndteres ved å la dem bli gjenspeilet i organisasjonens strukturer, prosesser og ideologier.

Den som skal gjøre flere ting som er uforenelige med hverandre, samtidig, kan velge flere strategier. Man kan løse konfliktene organisatorisk. Krav fra omgivelsene om tverrfaglighet og teamarbeid, som ideelt sett burde vært oppfylt, men som er vanskelig å realisere med den gitte personalsammensetningen, kan møtes, ved at en liten del av organisasjonen oppfyller kravene. Så kan man holde den frem for omgivelsene.

I noen tilfeller kan man innfri kravene formelt, men ikke i praksis. Mange bedrifter som har et formelt, sertifisert kvalitetssystem, bruker det i markedsføringen overfor omgivelsene. De er ikke alltid like opptatt av om systemet faktisk fører til forbedringer og får virkning på kvaliteten til det som bedriften leverer. Ofte bidrar slike systemer ikke til det, men det at bedriften har en formell sertifisering, bidrar til å gjøre den legitim. Slike strategier finner en ikke bare i bedrifter. Utad er de aller fleste skoler og foreldre opptatt av samarbeidet mellom skole og hjem, og positive til foreldresamarbeidet både på klasse- og skolenivå. I praksis hender det at samarbeidet er av mer formell art, og at det praktiske innholdet er forholdsvis begrenset.

I noen tilfeller kan man la hele organisasjonen oppfylle kravene i et prosjekt i en avgrenset tidsperiode, og så holde frem at man faktisk har prøvd. Av og til velger man å prosjektoorganisere det som av politiske grunner skal ha oppmerksomhet. Når prosjektperioden er over, dør de nye tiltakene stille ut etter hvert som prosjektmedarbeiderne føres tilbake til linjeorganisasjonen, og må løse de løpende driftsoppgavene som ble liggende i prosjektperioden. Da har

man i det minste vist at man ville og kunne gjøre noe, i hvert fall i en begrenset periode, eller i et begrenset omfang. (Brunsson 2002).

Prosjektorganisering har vært en av de mest populære organisasjonsformene de siste tiårene, til tross for at erfaringene viser at det ofte oppstår konflikter mellom den daglige driften i linjen og prosjektarbeidet, og at prosjektene ofte ikke oppnår de resultatene som var forutsatt ved start. Det kan ha en sammenheng med at prosjektorganiseringen er et godt virkemiddel for å vise utad at man i det minste *vil* gjøre noe, selv om man ikke er i stand til å gjøre det permanent, som en integrert del av den daglige driften.

Vi analyserer altså reformarbeidet i Sarpsborg ut fra fire alternativer:

- **Prosess:**
 - ovenfra gjennom rasjonell, strategisk planlegging, eller
 - nedenfra gjennom historiske forløp og kulturelle utviklinger
- **Hensikt:**
 - Skape varige, gjennomgående endringer i organisasjonens praksis
 - Kompensere for behovet for varige, gjennomgående endringer i organisasjonens praksis

Reformarbeidet i grunnskolen i Sarpsborg

De fire alternativene er idealtypiske former. I praksis er reformarbeid ofte en blanding av de fire. Reformarbeidet i grunnskolen i Sarpsborg er ikke noe unntak. De fire idealformene kan likevel hjelpe oss til å finne hvor hovedvekten ligger i det praktiske reformarbeidet, og hva som er dets sterke og svake sider.

Både kommuneplanen og OUP er vedtatt av bystyret som ledd i den overordnede styringen av kommunen. Reformarbeidet har et element av ovenfra og ned styring i seg.

Men kommuneplanen og plattformen er utviklet gjennom en lang politisk prosess, der politiske partier, ansatte, elever og foreldre har deltatt og bidratt til å sette sitt preg på det endelige resultatet. De er ikke bare resultat av rasjonelle analyser i en liten prosjektgruppe.

I kommuneplanen og plattformen reflekteres det over det historiske forløpet som Sarpsborgsamfunnet er inne i, og den kulturelle utviklingen fra industrisamfunnet til et tjenestesamfunn som i større grad krever formell kompetanse. Kommuneplanen og plattformen søker å forankre reformarbeidet i denne historiske og kulturelle utviklingen.

Kommuneplanen og plattformen er begge åpne dokumenter, som i stor grad overlater den praktiske utformingen av reformarbeidet til den samhandlingen som skal skje på grunnlag av disse dokumentene. De inviterer til prosesser nedenfra og opp.

Konkretiseringen og operasjonaliseringen av plattformen foregikk til dels parallelt med utarbeidingen av plattformen. Deler av gjennomføringen ble alt fra starten innarbeidet i den daglige driften i linjen. Det indikerer at tiltak som dannelsen av PFS, og driften av et kvalitetssystem, fra starten av var tenkt som permanente tiltak. Det indikerer en vilje til å skape varige, gjennomgående endringer i organisasjonens praksis.

Forskning har imidlertid vist at nettopp etablering av formelle kvalitetssystemer kan bli et mål i seg selv, og ikke et virkemiddel som skal bidra til å forbedre tjenesteytingen. Denne kritikken rammer imidlertid i hovedsak organisasjoner med sertifiserte kvalitetssystemer, som bruker sertifiseringen i egen markedsføring. Sarpsborg har til nå i liten grad brukt kvalitetssystemet sitt for ”å vise seg frem”, men i hovedsak rettet oppmerksomheten mot den indre nytten av kvalitetsarbeidet.

Kommunen har valgt en åpen tilnærming hvor det er lagt til rette for fremvoksende strategier. Kommunens ledelse fremstår ikke med fasiten i utgangspunktet, men tar initiativ til forsøk, slik at ledelse, ansatte, elever og foreldre sammen kan prøve, feile og lære av erfaring. Slike forsøk kan med fordel prosjekterorganiseres og er gjort det i PN.

Det gjenstår å se i hvilken grad kommunen holder fast ved disse reformene som varige, gjennomgående endringer i kommunens praksis over tid, eller om de vil bli stående som tiltak begrenset i tid og omfang for å kompensere for at kommunen ikke gjennomførte varige, gjennomgående endringer. Fortsatt er det grunn til å tro at evalueringen av reformarbeidet i oppvekstsektoren i Sarpsborg ikke representerer begynnelsen på slutten, men heller er slutten på begynnelsen av et kontinuerlig reformarbeid, med sikte på varige forbedringer i den daglige driften.

Litteratur og andre kilder

Litteratur og rapporter

Aune, Asbjørn (2004). Kvalitetsdrevet ledelse - kvalitetsstyrte bedrifter. Oslo: Gyldendal Akademisk

Borge, Lars-Erik, Anne Borge Johannesen og Per Tovmo SØF-rapport nr 02/10. Barnehager i inntektssystemet for kommuner. Trondheim: Senter for økonomisk forskning AS

Brunnson, Nils og Bengt Jacobsson (1998). Standardisering. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag

Brunsson, Nils (2002). The Organization of Hypocrisy. Oslo: Abstrakt forlag

Brunsson, Nils (2006). Mechanisms of hope. Maintaining the Dream of the Rational Organization. København Oslo Malmö : Copenhagen Business School Press

Brunsson, Nils og Johan P. Olsen (1990) Makten att reformera. Stockholm: Carlssons Bokförlag

Deming, Edward W. (1986) Out of the crisis: quality, productivity and competitive position. Cambridge: Cambridge University Press

Folkehelsepolitisk rapport 2010. Helsedirektoratets årlige rapport om arbeidet med å utjevne sosial forskjeller. Oslo: Helsedirektoratet

Ghoshal, Sumantra (2005). Bad management theories are destroying good management practices. Academy of Management & Learning. Vol 4 No. 1. S. 75-91

Gulbrandsen, Liv Mette (red) (2006) Oppvekst og psykologisk utvikling. Oslo: Universitetsforlaget

Gulling, Solveig Maria Lehoczy (2009) The Hub in the Wheel? Standardised tests as the pivot in the marketisation of education. Oslo: Universitetet i Oslo

Hansen, Svein Kolstad, Arve Negaard, (2006). Økonomi på tvers. Oslo: Gyldendal Akademisk

Hoff, Kjell Gunnar, Per Aksel Holving (2002). Balansert målstyring. Balanced Scorecard på norsk. Oslo: Universitetsforlaget

Imai, Masaaki (1986) Kaizen (Ky'zen) The Key to Japan's Competitive Success

Jacobsen, Dag Ingvar (2001). Administrasjonens makt. Om forholdet mellom politikk og administrasjon. Bergen: Fagbokforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar (2005). Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode. Kristiansand: Høyskoleforlaget

Jacobsen, Dag Ingvar og Jan Thorsvik (2002). Hvordan organisasjoner fungerer: innføring i organisasjon og ledelse. Bergen: Fagbokforlaget

Juran, J. M. (1992) Juran on Quality by Design. The New Steps for Planning Quality into Goods and Services. New York: The Free Press, Macmillan Inc.

- Langørgen, Audun og Rolf Aaberge. SSB rapport 2011/08. Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2008
- Lindøe, Preben Hempel (1996) Kvalitetskontroll og internkontroll. Oslo: Ad Notam Gyldendal
- Lundquist, Lennart (1998). Demokratins väktare. Lund: Studentlitteratur
- Matthews, Peter (2009a) Ofsted report. Twelve outstanding secondary schools. Excelling against odds. London: The office for Standards in Education
- Matthews, Peter (2009b) Ofsted report. Twenty outstanding primary schools. Excelling against odds. London: The office for Standards in Education
- Mintzberg, Henry (1979) The Structuring of Organizations: a synthesis of the research. USA, New Jersey: Prentice-Hall
- Negaard, Arve HiØ Rapport 2007:4 Produktivitet og resultater i grunnskolen i Sarpsborg kommune: en analyse ut fra KOSTRA tall for 2006
- Negaard, Arve HiØ Rapport 2009:2 På vei mot internasjonale Sarpsborg kommune: en situasjonsanalyse av innvandring og integrering i Sarpsborg kommune høsten 2008
- Pedersen, Otto Brun m. fl. (2001). Statens Helsetilsyn. Utredningsserie 6-2001. Kvalitetsforbedring i psykisk helsevern. Pasientstyrt forbedringsarbeid i psykiatriske sengeposter.
- Ramsdal, Helge og Egil Skorstad (2004) Privatisering fra innsiden: om sammensmeltingen av offentlig og privat organisering. Bergen: Fagbokforlaget
- Repstad, Pål (2004) Dugnadsånd og forsvarsverker: tverretattlig samarbeid i teori og praksis. Oslo: Universitetsforlaget
- Røvik, Kjell Arne (2007). Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon. Oslo: Universitetsforlaget
- Sandbæk, Mona og Axel West Pedersen (red) NOVA Rapport 10/2010 Barn og unges levekår i lavinntektsfamilier. En panelstudie 2000-2009
- Wollscheid, Sabine (2010) NOVA Rapport 12/10 Språk, stimulans og læringslyst - Tidlig innsats og tiltak mot frafall i videregående opplæring gjennom hele oppveksten. En kunnskapsoversikt.

Internettkilder

SSB KOSTRA <http://www.ssb.no/kostra/>

SSB Utdanning http://www.ssb.no/utdanning_tema/

SSB Årbok <http://www.ssb.no/aarbok/>

GSI Grunnskolens informasjonssystem <http://www.wis.no/gsi/>

KD Kunnskapsdepartementet <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd.html>

Udir Utdanningsdirektoratet <http://www.udir.no/>

Helsedir Helsedirektoratet <http://www.helsedirektoratet.no/>

Sarpsborg kommune <http://www.sarpsborg.com>

NIFU Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning
<http://www.nifustep.no/>

NOVA Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring
<http://www.nova.no/>

EFQM European Foundation for Quality Management <http://www.efqm.org/en/>

Lovdata Norske lover og forskrifter <http://www.lovdata.no>

HOD Helse og omsorgsdepartementet, forslag til ny folkehelselov
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/hod/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/horing1.html?id=621026>

Østfold fylkeskommune <http://www.ostfoldfk.no/>

SKFU Sarpsborg kommunale foreldreutvalg <http://skfu.net/>

FUG Foreldreutvalget for grunnopplæringen <http://www.fug.no/>

Andre skriftlige kilder

Stortingsmelding 16 (2006-2007) ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring

Sarpsborg kommune, innkallinger, saksdokumenter og protokoller fra møter i:

Sarpsborg bystyre 1997-2010

Hovedutvalg for skole og oppvekst 2000-2009

Komité for oppvekst 2010

Sarpsborg kommunale foreldreutvalg SKFU 2005-2006

Dokumenter fra administrasjonen i kommuneområde oppvekst i Sarpsborg kommune 2007-2010

Aftenposten 2010

Sarpsborg Arbeiderblad 2005-2010

